



Oficina del Alto
Comisionado de
las Naciones Unidas para
los Derechos Humanos



Organización de las
Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Las dimensiones del racismo

Actas de un Taller para conmemorar
el fin del Tercer Decenio de la Lucha contra
el Racismo y la Discriminación Racial

París, 19 y 20 de febrero de 2003

Organizado por

**la Oficina del Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Derechos Humanos
(ACNUDH)**

en colaboración con

**la Organización de las Naciones Unidas para
la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)**



NACIONES UNIDAS

Nueva York y Ginebra, 2005

NOTA

Los estudios que se publican en este volumen se presentaron en un taller titulado «Las dimensiones del racismo», que organizó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), los días 19 y 20 de febrero de 2003.

La selección del material que figura en este libro y las opiniones que en él se expresan no representan, forzosamente, la opinión de la UNESCO ni del ACNUDH y no les comprometen.

Las designaciones utilizadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte de la UNESCO ni del ACNUDH respecto de la condición jurídica de cualquier país, territorio, ciudad o zona, de sus autoridades, ni de la delimitación de sus fronteras o límites.

El material que figura en esta publicación se puede citar o reproducir libremente, siempre y cuando se indique la fuente y se remita al ACNUDH una copia del material reproducido.

La correspondencia relativa a esta publicación puede remitirse a la siguiente dirección:

Subdivisión de Investigación y del Derecho al Desarrollo

Dependencia de lucha contra la discriminación

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Palais des Nations,

Avenue de la Paix 8-14

1211 Ginebra 10

Suiza

RECONOCIMIENTO

El autor de la ilustración de la portada de esta publicación es Yeison Cáceres, colombiano, concursante del certamen de Dibujo Infantil sobre Derechos Humanos, que celebró la presencia del ACNUDH en el terreno en 2003-2004.

HR/PUB/05/4

NOTA DEL EDITOR

El Tercer Decenio de las Naciones Unidas de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial finalizó en 2003. Una de las actividades educativas del Decenio fue la celebración de un taller en que participaron expertos en capacitación, profesores universitarios, expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas y miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG) que se ocupan de racismo y cuestiones afines. La finalidad del taller fue redactar material didáctico para docentes y alumnos acerca de cómo eliminar los prejuicios raciales y fomentar la tolerancia.

El taller, que organizó el ACNUDH, en colaboración con la UNESCO, tuvo lugar en París, los días 19 y 20 de febrero de 2003. En los documentos de antecedentes que se presentaron en el taller se analiza el racismo y la discriminación racial en ámbitos concretos, entre ellos, la educación, el trabajo, la salud, las migraciones, las formas contemporáneas de esclavitud, los medios de comunicación, el sistema de justicia penal y la experiencia de la doble discriminación por razones de género y de raza.

Estos documentos sientan las bases para los capítulos del presente libro, cuya finalidad es proporcionar un mejor entendimiento, basado en el estudio de la interculturalidad, el racismo, la discriminación racial y la xenofobia. En él se analizan las diversas manifestaciones de estos fenómenos y las vivencias de las víctimas, y se explica, asimismo, cómo se combate el racismo actualmente y cómo se ha de evitar. El propósito es despertar el interés y motivar a los estudiantes, en particular, a fin de que aporten nuevas ideas para la lucha contra el racismo y sean partícipes en la misma.

Expresamos nuestro singular agradecimiento a Kevin Boyle, del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, Reino Unido, quien se dio a la tarea de editar el presente manual. Por último, manifestamos nuestro agradecimiento a los miembros de la Sección para la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial de la UNESCO, así como a los miembros de la Dependencia de lucha contra la discriminación del ACNUDH, que colaboraron estrechamente en la fase inicial de este proyecto.

ÍNDICE

	Nota del Editor	III
	Introducción	
	<i>Kevin Boyle</i>	1
1	La eliminación del racismo en un mundo en evolución: argumentos para una nueva estrategia	
	<i>Doudou Diène</i>	15
2	La respuesta jurídica internacional ante el racismo	
	<i>Nozipho January-Bardill</i>	23
3	El racismo y la educación	
	<i>Katarina Tomaševski</i>	43
4	El racismo y el empleo	
	<i>Julio Faundez</i>	59
5	El racismo y la salud	
	<i>Cristina Torres Parodi</i>	75
6	El racismo y el VIH/SIDA	
	<i>Shalini Bharat</i>	93
7	El racismo y la esclavitud contemporánea	
	<i>Kevin Bales y Jessica Reitz</i>	111
8	El racismo y la migración	
	<i>OIT et al.</i>	125
9	Investigaciones acerca de la discriminación contra los inmigrantes	
	<i>August Gächter</i>	151
10	El racismo y la administración de justicia	
	<i>Leila Zerrougui</i>	171
11	El racismo, los medios de comunicación e Internet	
	<i>Bent Sørensen</i>	185
12	El racismo y el género	
	<i>Sapana Pradhan-Malla</i>	201
	Reseñas de los autores	215
	Sitios web	219

Introducción

Kevin Boyle

« Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos... »

(Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948)

A todos nos cuesta entender que, aunque seamos diferentes, merecemos el mismo trato. Parece «natural» atribuir una connotación negativa a las diferencias o vincular lo diferente con lo supuestamente inferior o superior, incluso con lo peligroso. Sin embargo, nada tiene de natural. Se trata de algo que aprendemos y que por consiguiente podemos desaprender. El presente libro trata de los significados que atribuimos a las diferencias entre los seres humanos, habida cuenta de la raza, del origen étnico o de la nacionalidad, así como de las repercusiones negativas que estos significados tienen en la calidad de vida de millones de personas en el mundo. Trata asimismo de la continua lucha, en la que todos nosotros, como seres humanos, hemos de participar, por comprender y, en última instancia, erradicar de nuestro mundo el racismo, la discriminación racial y la xenofobia¹. Este libro, dirigido a estudiantes de educación superior y universitaria y al cuerpo docente, pretende contribuir a esta lucha.

Para iniciar la lucha contra el racismo hay que informarse primero. En los distintos capítulos del libro, los especialistas en la materia explican cómo se manifiesta el racismo, cuáles son sus repercusiones y cómo se ha de combatirlo. Los autores señalan cómo el racismo, la discriminación racial y la xenofobia repercuten en nuestras vidas pero, sobre todo, en las vidas de sus víctimas. El racismo se manifiesta en todas las partes del mundo. Está presente en los centros de trabajo, de educación y de salud, así como en los tribunales. Está presente en los medios de comunicación y en Internet. Está infundido en cómo las mayorías perciben y tratan a las minorías étnicas, a los inmigrantes y a los solicitantes de asilo. Asimismo, se hace presente a menudo en los estereotipos que los grupos minoritarios tienen de las mayorías. Es posible que represente aún más discriminación y sufrimientos para las mujeres y para las personas que viven con el VIH/SIDA. Son éstos algunos de los aspectos del racismo que se estudian en la presente obra.

Esta introducción anticipa los análisis e ideas que se formulan en los capítulos siguientes. En ella se hace también hincapié en lo que los autores consideran que se debe hacer para acabar con la discriminación y la intolerancia.

La Conferencia Mundial de Durban

La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia marcó un hito en la historia de la lucha internacional contra el racismo. Fue convocada por las Naciones Unidas en Durban, Sudáfrica, en

2001, razón por la cual se la conoce como Conferencia de Durban. Sudáfrica era el entorno idóneo para celebrar la Conferencia, por tratarse de una democracia no racial que sustituyó a decenios de racismo institucionalizado mediante el apartheid. Una conferencia mundial, como su nombre lo indica, es una reunión que trata de reflejar la opinión mundial y en la que se dan cita los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y las ONG o los grupos de la sociedad civil de cada región. Los objetivos de la Conferencia eran llegar a un acuerdo acerca del repudio mundial de los males que causan las formas contemporáneas de racismo y definir un programa exhaustivo de acción para su erradicación.

La Conferencia de Durban logró alcanzar estos difíciles objetivos en nueve días de intensas negociaciones. La *Declaración y Programa de Acción* aprobados en la Conferencia por consenso sientan las bases para la futura colaboración internacional contra todas las formas de racismo y de discriminación racial. Estos documentos hacen un llamamiento a un diálogo y una labor de investigación constantes, y ofrecen propuestas exhaustivas para las políticas y la acción en el ámbito nacional. La *Declaración y Programa de Acción* ocupan un papel destacado en la presente obra. Sus extractos sirven de presentación a cada capítulo. Los textos de Durban, fáciles de encontrar, son una útil e indispensable fuente de consulta para el uso de este libro².

El racismo es una realidad mundial. Puede ser reconfortante pensar en ello como si fuese algo que se limita a Occidente y que evidencia el colonialismo y la trata de esclavos. Si bien es cierto que abarca esta penosa parte de la historia, como se reconoció con palabras significativas en los documentos de la Conferencia de Durban, hay formas de racismo con historias igual de penosas que también se pueden encontrar en otras regiones del mundo, de hecho, en todas las regiones. Antes de la Conferencia Mundial de Durban, se celebraron cuatro conferencias preparatorias en distintas regiones del mundo para garantizar el máximo número de consultas y poner de manifiesto la problemática y los enfoques regionales³. Sin excepción alguna, estas reuniones confirmaron que el racismo, la discriminación racial y la xenofobia son fenómenos mundiales. Huelga decir que cada contexto regional es diferente pues, aunque las víctimas difieran en idioma y cultura, las vivencias relativas a la exclusión, la subordinación, la violencia y la discriminación son notablemente parecidas.

Así pues, comenzaremos por entender el racismo como un fenómeno mundial que requiere una respuesta mundial. Todas las sociedades, y cada uno de nosotros en estas sociedades, hemos de tratar el racismo en las formas en que se manifiesta en nuestra vida y cultura particulares. Este espíritu está patente en la diversidad de las personas que han contribuido a la realización de la presente publicación. Echen un vistazo a las biografías de los autores que figuran al final de la obra y verán que proceden de distintas partes del mundo y que sus escritos se inscriben en distintas disciplinas intelectuales. Mas, como ellos destacan, tratan de una preocupación común, a saber, la denegación de igualdad a sus congéneres por razones de raza, origen étnico o nacionalidad.

La Conferencia Mundial puso de manifiesto el yugo de la historia. Cada uno de nosotros, conscientes o no de ello, vivimos en sociedades configuradas por la historia. En todas las sociedades las estructuras de las desigualdades, incluidas las de índole económica, se establecieron antaño. En varios casos, estas estructuras se fundaron o sufrieron el influjo de supuestos racistas, que se transmiten en el tiempo y cuyos efectos perduran actualmente. El desafío para todos nosotros es no permanecer pasivos ante la baza que la historia ha jugado, sino trabajar para lograr un cambio positivo que pueda dejar atrás lo negativo del pasado. Una era de los derechos humanos universales, como en la que ahora vivimos, nos proporciona los valores y los medios necesarios para poder erradicar estas desigualdades, así como los prejuicios y actitudes en que se fundamentan.

Los derechos, la dignidad y la igualdad

Uno de los grandes logros del siglo pasado fue la aceptación de la idea de los derechos humanos universales. Mas, con frecuencia, el sentido amplio de los derechos humanos no se capta por completo, a saber, la igualdad de los derechos humanos: no sólo los derechos que a mí y a las personas «como yo» nos correspondan, sino a todos y a cada uno de nosotros, sean o no como yo. El verdadero trasfondo de la Declaración Universal de Derechos Humanos es que todos merecemos el disfrute de los mismos derechos humanos e igual dignidad humana. Nadie puede ser privado de sus derechos humanos por ser simplemente distinto de los demás, bien por razón de sexo, de raza o de pertenencia a un determinado grupo étnico, bien por razones de trabajo o de linaje, casta, cultura, religión, color de piel o por cualquier otro motivo. La lucha para garantizar la igualdad de trato para todas las personas es, por consiguiente, el centro de toda la labor que se está realizando con objeto de difundir la protección universal de los derechos humanos.

Entre el racismo y el antirracismo, la lucha es ideológica. Esta verdad se trasluce sobradamente en el capítulo de *Doudou Diène*. Este autor señala que el nuevo y compartido contexto de globalización no es, en sí, transformativo, pues la velocidad de las comunicaciones y la interconectividad del mundo no conllevan inevitablemente la extinción del racismo. Por el contrario, el impacto de la globalización puede, según cree, servir de estímulo al racismo: «...la “aldea global” que se extiende por el mundo más bien ha dado lugar a más aldeas y a más insularidad que a una conciencia global». Asimismo, menciona las repercusiones de los horrendos sucesos acaecidos el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, por lo que respecta a las crecientes manifestaciones de hostilidad contra los inmigrantes y solicitantes de asilo en muchos países. El autor aboga por una nueva estrategia intelectual, que llegue hasta las raíces culturales más profundas del racismo y de la discriminación. En este capítulo se exponen algunos elementos fundamentales de la mencionada estrategia, así como su finalidad, a saber, alcanzar la adaptación y el entendimiento mutuos, y se señala que la mejor manera de lograrlo es mediante el reconocimiento de las influen-

cias recíprocas que hay y haya habido entre las culturas, las civilizaciones y las tradiciones espirituales.

Este capítulo muestra una alentadora senda para continuar la labor de investigación, y un marco ideológico que propicia la búsqueda de soluciones para combatir el antagonismo cultural, tan patente en muchas sociedades. En concreto, todas las sociedades que acogen a inmigrantes han de explorar lo que las nuevas poblaciones tienen en común con las antiguas, como antídoto contra el supuesto de que sean completamente diferentes. Todas las sociedades se están tornando cada vez más multiculturales o pluralistas y tanto los recién llegados como quienes se establecieron muchas generaciones atrás tienen la obligación recíproca de conocerse. Este proceso de aprendizaje pondrá de manifiesto la posibilidad de aprecio mutuo en cuanto a la cultura y a las costumbres del otro, propiciando a la par el entendimiento y la tolerancia. Es de esperar que este proceso ponga de relieve que las respectivas culturas se distancian menos entre sí de lo que reflejan los estereotipos y siente también bases de confianza para solventar problemas inevitables. Cabe señalar que dicho proceso se verá favorecido por un ordenamiento jurídico que proteja los derechos humanos y los principios de igualdad en los que se pueden identificar las afinidades culturales y solventar las diferencias.

Profundizar en el conocimiento de los demás y superar el desconocimiento mutuo son ideales pedagógicos. *Katarina Tomaševski*, que ocupó seis años el cargo de Relatora especial, sobre el derecho a la educación, de las Naciones Unidas, trata del papel que desempeña la educación en la lucha contra el racismo. Lo más destacable de sus ideas es su convicción de que sólo a través de la integración del aprendizaje de los derechos humanos en la enseñanza se podrá labrar el éxito en la lucha contra los prejuicios raciales y la intolerancia entre los niños, dentro y fuera de la escuela. La autora destaca que la aplicación del derecho a la educación para todos es un logro paulatino. Asimismo, esboza las etapas de los adelantos sobre el particular, desde la inclusión gradual de quienes estaban excluidos de la educación por motivos racistas (como la segregación escolar de los niños africanos en la época de la colonia, los Roma en Europa, los intocables en la India o los niños negros en los Estados Unidos), hasta la etapa de la integración. No obstante, sostiene que hay una etapa más que alcanzar, en la que se deberá reconocer la diversidad cultural de los niños. La antigua premisa según la cual los niños se adaptan a la educación disponible debe abrir camino a otra en que la educación se adapte al mejor interés de cada niño.

Las contribuciones de *Doudou Diène* y de *Katarina Tomasëvski* nos inducen a considerar la mejor forma de aunar el pluralismo con los valores comunes necesarios y más representativos de igualdad y dignidad. Aunándolos será como se dotará a nuestras sociedades de la mejor defensa contra la perpetuación de los prejuicios raciales y de la discriminación.

La función del derecho

La función de las leyes, tanto nacionales como internacionales, es transponer el principio de no discriminación a las normas obligatorias o a las reglas por las que se rige nuestra conducta. En primer lugar, esta normativa cumple la función de brindar una protección jurídicamente vinculante, así como reparar los daños sufridos por quienes hayan sido víctimas de la discriminación. En segundo lugar, estas normas imponen obligaciones a los gobiernos y a todos nosotros para que no nos comportemos de manera discriminatoria. En los últimos 50 años aproximadamente, se ha llevado a cabo una labor denodada para buscar formas legales eficaces de lucha contra el racismo y la discriminación racial. Los países han negociado y ratificado muchos instrumentos jurídicos internacionales. *Nozipho January-Bardill* examina estos instrumentos. Esta autora observa que las Naciones Unidas han desplegado más esfuerzos en la lucha contra la discriminación que en cualquier otra cuestión de derechos humanos. La piedra angular del movimiento de la comunidad internacional contra la discriminación racial es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Más de dos tercios de los países del mundo han aceptado sus disposiciones. La definición de discriminación racial de la Convención proporciona una perspectiva útil sobre el particular:

«En la presente Convención la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico 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 esfera de la vida pública.»

Tomando como pauta esta definición, la Convención obliga a que los Estados promulguen sus propias leyes y las hagan respetar, de manera que se eviten y castiguen los actos de discriminación racial en todos los aspectos de la vida pública. Los gobiernos han de velar por que quienes sufran la discriminación racial tengan fácil acceso a los tribunales o demás instituciones para presentar denuncias contra dicho trato y obtener la adecuada satisfacción. Los Estados deben también condenar y tratar de poner fin a la propagación de teorías o de ideas desacreditadas, que atribuyan la superioridad y la inferioridad de grupos raciales o étnicos, así como el lenguaje que fomente el odio racial. Asimismo, los Estados tienen deberes en cuanto a la educación para fomentar la tolerancia y el entendimiento mutuo. La Convención aborda otro aspecto fundamental, pues incorpora un sistema de supervisión mediante el cual se espera que los Estados sometan, con regularidad, informes a un comité internacional independiente (del que la Sra. January-Bardill es miembro). La autora proporciona una evaluación bien equilibrada acerca de los logros que la Convención y su órgano de supervisión han obtenido hasta la fecha, junto con un análisis de otras iniciativas internacionales y mecanismos destinados a eliminar la discriminación racial.

Uno de los temas relacionados con el particular es el desafío que se plantea cuando los prejuicios raciales se propagan en el propio ordenamiento jurídico y en la administración de justicia de una sociedad. *Leila Zerrougui* examina la problemática de la discriminación racial y étnica en el sistema de justicia penal. En opinión de la autora, es una faceta del racismo encubierta en muchos países y que existe en otros donde aún queda por tratarse. Prueba de ello es la conducta de la policía, de los tribunales y de las autoridades penitenciarias. Amnistía Internacional, por ejemplo, tachó de flagrante la discriminación étnica en todo el sistema de justicia penal de Burundi. Ciertas investigaciones realizadas en los Estados Unidos evidencian que la raza y el origen étnico influyen a la hora de dictar sentencia, incluso de pena de muerte.

La autora finaliza con un panorama muy desalentador, expresado en una frase según la cual «la eliminación de las manifestaciones de racismo, xenofobia y formas conexas de intolerancia en la administración de justicia es un proceso largo y oneroso que requiere de voluntad política, movilización de recursos, educación, investigaciones y actividades de promoción. Ante todo, para ser convincentes hemos de realizar una labor de investigación que desentrañe el modo de operar de los mecanismos que perpetúan la discriminación».

Su llamamiento para que se lleve a cabo una mayor labor investigativa se refleja también en otros capítulos. Se desconocen todavía mucho la índole y el alcance del racismo y de la discriminación racial y no se sabe cuál sería la mejor manera de combatirlos.

El racismo, la pobreza, el empleo y la salud

A menudo se dice que las prohibiciones legales de la conducta racista no pueden eliminar las actitudes subyacentes de tal comportamiento. Sin embargo, como señala *Julio Faundez* en su capítulo sobre la discriminación racial en el empleo, el derecho es un punto de partida necesario para tratar otros factores que perpetúan dicha discriminación. En el contexto del debate acerca del derecho humano fundamental de acceso al trabajo, el autor proporciona una clara explicación de cómo opera la discriminación en el trabajo y da ejemplos de cómo combatirla en el mercado laboral. La discriminación racial puede excluir a las personas *del trabajo*, pero también se verifica *en el trabajo* en forma de acoso racial. Ambos aspectos son dignos de atención y las políticas necesarias requieren la colaboración de empleadores y de sindicatos, así como el respeto de las normas internacionales del trabajo.

Asimismo, este capítulo versa sobre los desafíos particulares que plantea la eliminación de la discriminación donde hay desempleo y pobreza a gran escala. En muchos países en desarrollo, las víctimas de la discriminación racial viven en condiciones de pobreza extrema, sin esperanzas de superarse y, por consiguiente, sin oportunidades para integrarse en el mercado laboral propiamente dicho. *Julio Faundez* menciona el caso de indígenas que a menudo viven en lugares muy distantes de las oportunidades

de trabajo y destaca también el caso de las mujeres pobres, sin calificaciones, víctimas de la explotación en trabajos mal remunerados, incluido el servicio doméstico o que se ganan la vida en el sector informal. Por consiguiente, en las políticas de lucha contra la discriminación se deben tener en cuenta las condiciones de pobreza extrema y de desempleo, para lo cual el autor nos brinda sugerencias.

Los vínculos existentes entre la pobreza extrema y la discriminación racial es un tema recurrente en varios capítulos de este libro, al igual que los vínculos entre el racismo, la pobreza, el género y la salud. *Cristina Torres Parodi* ahonda en el tema de la salud y el racismo, basando su labor en una mayoría de datos recabados en su propia región: las Américas. En su capítulo se examinan las pruebas de investigación que evidencian la sombría correlación existente en varios países entre las condiciones de salud y las condiciones de origen étnico o de inmigración. Las minorías son las más desfavorecidas según los indicadores de mortalidad infantil o de esperanza de vida al nacer, y de enfermedades. La correlación entre la pobreza y el estado de salud, así como con el acceso a los servicios de salud es también patente, pero son los pobres de raza negra, indígenas o marginados sociales quienes sufren aún más, y para las mujeres la desventaja es todavía peor.

El VIH/SIDA

Una realidad humana análoga es una de las causas fundamentales de la situación de urgencia en el ámbito de la salud más devastadora de nuestros tiempos, a saber, la pandemia del VIH/SIDA. Las siglas VIH se refieren al Virus de Inmunodeficiencia Humana, que puede conllevar la enfermedad del SIDA o Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida. Conforme aduce *Shalini Bharat* en su capítulo, el primer enfoque en los homosexuales y demás «grupos de riesgo» ocultó el verdadero alcance que tienen los factores relativos a la raza, la clase y el género, mediante los cuales se define adecuadamente el VIH/SIDA como un problema de índole social y médica. Su análisis del poderoso concepto de estigma, vinculado a una tendencia a estereotipar, evidencia que muchas enfermos de VIH/SIDA son también víctimas de racismo. La autora demuestra, a partir de datos empíricos y otra información, cómo el género es un factor adicional en la discriminación que sufren las mujeres que padecen de VIH/SIDA. La sensibilización acerca de los aspectos humanos de la tragedia del SIDA ha ido en considerable aumento gracias a la difusión denodada de la perspectiva de los derechos humanos. Esta perspectiva sienta también una base sólida para la acción comunitaria en la lucha contra los prejuicios y la discriminación que sufren las víctimas del SIDA. La UNESCO y el ONUSIDA prepararon un excelente paquete educativo para la acción de la juventud en el ámbito de los derechos humanos y el VIH/SIDA⁴, en el que un joven indonesio, estudiante de medicina y participante en la campaña declara lo siguiente :

« La discriminación contra las personas que padecen de VIH/SIDA se funda en el miedo y este miedo procede principalmente de información errónea o tergiver-

sada... así pues, nuestro primer paso consistió en esclarecer los equívocos acerca de cómo se transmite el VIH/SIDA...»

Como lectura complementaria del capítulo de Shalini Bharat, se sugiere «El VIH/SIDA y los Derechos Humanos, Directrices internacionales», preparado por el ACNUDH y el ONUSIDA y que constituye la base del paquete educativo para los jóvenes.

Los migrantes

Una de las características más significativas de los documentos de la Conferencia de Durban es su «enfoque desde la perspectiva de las víctimas», lo que significa que en las políticas antirracistas hay que saber quiénes son objeto del racismo y cuáles son las necesidades concretas para protegerlos. Una de las categorías de víctimas que destaca sobremedida en las recomendaciones de Durban son los migrantes. Dos capítulos de la presente obra tratan de la discriminación que padecen millones de personas que viven y trabajan en países distintos de su lugar de origen. En la primera frase del capítulo 8 se expone lo siguiente:

«Actualmente, uno de cada 50 seres humanos es un trabajador migrante, un refugiado o un solicitante de asilo, o quizás un inmigrante que vive en un país “extranjero”. Según las estimaciones de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional para las Migraciones, unos 175 millones de personas viven temporal o permanentemente fuera de su país de origen (2,5% de la población mundial).»

Éstas son cifras alarmantes, al igual que las patentes manifestaciones de aflicciones, xenofobia, discriminación racial y violencia que padecen estas diferentes categorías de migrantes. El desafío de la inmigración a que se enfrenta la sociedad, lo que en un mundo que se globaliza es la tónica en la mayoría de los países, es saber cómo pueden los Estados adaptarse a las sociedades multiculturales y multiétnicas. Parte de la respuesta estriba en las propuestas de intercambio intercultural que aporta *Doudou Diène* (capítulo 1), pero un requisito adicional es velar por el establecimiento de normas eficaces que prohíban la discriminación y la explotación de los trabajadores migrantes y de sus familias. Muchos migrantes son obreros sin calificaciones que desempeñan trabajos «3-D», como se denominan en Asia: degradantes, difíciles y dañinos. El capítulo 8 versa sobre la perspectiva de los derechos humanos con respecto a la migración, no sólo por lo que atañe a los migrantes que llegan a países extranjeros, sino también en cuanto a la experiencia de la migración propiamente dicha. Una de las mayores preocupaciones es la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños; otra es la difícil situación de los migrantes en situación irregular, que son vulnerables a la explotación por parte de empleadores sin escrúpulos y, otra más aún, son los refugiados y los solicitantes de asilo.

August Gächter, experto en métodos de investigación social, analiza la investigación sobre las reacciones negativas de la población permanente ante los recién llegados,

que a menudo se manifiesta mediante el racismo y la hostilidad. Este autor observa las pruebas que aporta la investigación de fuentes de opinión pública (datos del Eurobarómetro) acerca de las actitudes de los ciudadanos de la Unión Europea ante las minorías étnicas y los inmigrantes. Asimismo, presenta otros estudios cuya finalidad es poner en evidencia actos de discriminación formal e informal. La discriminación formal es la que sanciona la ley, particularmente por lo que respecta a quienes no sean ciudadanos, y la discriminación informal es ilícita pero no obstante se practica de diferentes maneras. Este autor trata de enseñarnos, en parte, a interpretar los resultados de la investigación antidiscriminatoria y a percatarnos de las inevitables limitaciones que la misma conlleva. Así pues, señala las dificultades que plantea comparar las estadísticas de distintos países en que, pese al trabajo de elaboración de protocolos estadísticos, muchos datos no son comparables. Este autor expresa también, en forma directa, el gran desconocimiento de la mecánica de la discriminación en la práctica y, sumándose a otros autores, aboga por una mayor investigación, que incluya la eficacia de la educación antirracista.

Los medios de comunicación y el racismo

La migración es un tema vasto y complejo que da lugar a la controversia política, patente en los actuales medios de comunicación europeos. *Bent Sørensen* examina tanto los aspectos negativos como positivos de la forma en que los medios de comunicación europeos tratan a los inmigrantes, a los solicitantes de asilo y a las minorías, y plantea el problema de la siguiente manera:

«Las normas establecidas para los reportajes y las políticas de los medios de comunicación proyectan, a menudo, una visión racista de la realidad social, eliminando los valores positivos de los grupos que son objeto de racismo. Por lo general, los medios de comunicación centran las noticias sobre las minorías étnicas, culturales y religiosas, así como de los migrantes en Europa, en lo negativo, problemático y delictivo.»

El autor aporta pruebas del trato negativo por parte de los medios de comunicación, pero también señala sus iniciativas para comprender a las minorías, reflejar sus puntos de vista y posibilitar su participación en los medios de comunicación. Asimismo, opina que los propietarios de los medios de comunicación y los periodistas no reconocen lo suficiente su responsabilidad en el refuerzo de opiniones racistas y actitudes hostiles conducentes a un entorno permisivo de la violencia contra los grupos vulnerables.

En este capítulo se examina también la controvertida cuestión del racismo y del antisemitismo en Internet. Ha habido tentativas de legislar sobre la difusión del odio a través de Internet y todo lo relativo al racismo y a la pornografía en Internet se considera ilícito en muchos países. No obstante, estas iniciativas jurídicas tienen efectos restringidos y se plantea una cuestión de principio más amplia, que es la legitimidad de la censura. ¿Se podría lograr más con la normativa? ¿Requiere Internet un régimen normativo

aparte del aplicable a la prensa escrita, a la radio o a la televisión? ¿Se trata de aceptar que el contenido racista, al igual que cualquier otro contenido indeseable como la pornografía, se debe observar desde el punto de vista de lo inusual, ya que se tiene acceso a un volumen mucho mayor de contenido positivo con esta maravillosa tecnología de las comunicaciones? ¿Qué sucede en su país? Estas son preguntas para debatir en el aula.

El pasado y el presente de la esclavitud

La Conferencia de Durban fue histórica pues los Estados se vieron enfrentados al pasado. Acordaron que la esclavitud y la trata de esclavos son crímenes de lesa humanidad y que siempre debieron haberse considerado como tal. Mas como indican *Kevin Bales* y *Jessica Reitz* en su capítulo, la esclavitud y las prácticas afines siguen existiendo. Aunque la esclavitud sea ilícita en prácticamente todos los países, hay unos 27 millones de personas en el mundo que se podrían catalogar de esclavos de otros seres humanos. Este capítulo versa sobre la cuestión de cómo definir la esclavitud, habida cuenta de su índole multifacética. Los autores sugieren que el eje de cualquier definición ha de ser el control del trabajo de otra persona, reforzado por la amenaza de violencia. Incluso indican que los criterios de esclavitud no se basan más en el color, la tribu o la religión. Los amos modernos de los esclavos no distinguen los colores; sólo buscan a los débiles, crédulos o vulnerables, independientemente de la raza o del origen étnico. Las formas más extendidas de esclavitud tienen su origen en la trata de personas, incluidos trabajadores agrícolas y del servicio doméstico, y mujeres y niños para la explotación sexual. Uno de los ejercicios para los estudiantes, tras la lectura del capítulo, es debatir acerca de una posible definición de la esclavitud contemporánea, ya que sin una definición sería prácticamente imposible eliminarla. La erradicación de la esclavitud implica que todos adquiramos conocimientos acerca de los vínculos que en una economía globalizada son conexos a las prácticas de esclavitud. Los autores trabajan para Free the Slaves, una ONG que realiza campañas para acabar con lo que todos deberíamos aborrecer, a saber, la continua presencia de la esclavitud en el siglo XXI.

Las mujeres, el racismo y el concepto de interseccionalidad

La Conferencia de Durban evidenció que las mujeres víctimas de racismo y de discriminación racial sufren a menudo una doble carga, puesto que a la discriminación de género, se añade la étnica o racial. *Sapana Pradhan-Malla* presenta el concepto de interseccionalidad, es decir, la intersección de raza o de condición étnica y de género. Este concepto posibilita una comprensión más honda de las mujeres víctimas del racismo. Las investigaciones acerca de estas múltiples cargas de discriminación son un adelanto más en un nuevo proceso de sensibilización sobre el género en el estudio de las violaciones de los derechos humanos. Es ya sabido que las mujeres y las niñas son víctimas de violaciones de sus derechos humanos específicas por su sexo, y que

esto puede perjudicarlas de manera desproporcionada. Hoy se presta más atención que en el pasado a las violaciones y a la violencia sexual en el ámbito de los conflictos armados, por ejemplo, así como a la tan extendida violencia doméstica. Sin embargo, como evidencia la autora, se da menos importancia al hecho de que la mayoría de los analfabetos en el mundo sean mujeres o de que las niñas tengan menos posibilidades de instruirse y de asistir a la escuela con asiduidad que los niños. Aunque en este capítulo se trate más ampliamente del análisis del género en el racismo, este tema se evoca también en otras partes del libro. Diferenciar a las víctimas, ya sean hombres o mujeres, no resta importancia alguna a la «lucha contra el racismo»; más bien ahonda nuestra conciencia del mal y debería reforzar nuestro compromiso de eliminarlo para que nadie sufra, ya sean hombres, mujeres o niños.

Ciertos temas comunes

¿Qué se podría decir, a guisa de conclusión, acerca de los temas comunes de los capítulos? Se destacan las tres cuestiones siguientes:

1. Los ideales comunes de los derechos humanos son el principal antídoto contra la persistencia del racismo

La aceptación de las normas universales de derechos humanos y libertades fundamentales es un indicio evidente del progreso de la humanidad en la última mitad del siglo pasado. Por supuesto que esto no significa que estas normas se hayan logrado en la práctica en todas partes, ni siquiera que tengan fe en las mismas quienes ejercen el poder gubernamental. No obstante, el derecho internacional confiere protección contra la inobservancia e insiste en que los Estados deben poner remedio cuando se produzcan estas violaciones. Cualquier manifestación de racismo o de discriminación racial contraviene estos ideales y normas de derechos humanos. De forma particular, cada uno de nosotros puede demostrar el compromiso con los derechos humanos y su mensaje fundamental de que todos disfrutemos de igualdad de derechos y de dignidad humana, así como de que todos somos singulares en cuanto a nuestras características y personalidad. Lo conseguiremos negándonos a aceptar los comentarios racistas o los actos de racismo y desafiándolos en la vida diaria. Podemos hacer campaña con otras personas para la aplicación de leyes de igualdad de trato en nuestros países y para la difusión de la formación en derechos humanos. Al margen de nuestra pertenencia a una mayoría o a una minoría, podemos aprender más acerca de quienes son distintos de nosotros por su origen étnico, religión, idioma, cultura o nacionalidad⁵.

2. La investigación y los datos desglosados por raza son vitales para las políticas contra el racismo

Es indispensable llevar a cabo una considerable labor de investigación a fin de adquirir los conocimientos necesarios para elaborar políticas eficaces contra la discriminación. El capítulo dedicado a la salud y al racismo pone de relieve que continúan siendo más

bien limitados nuestros conocimientos de la relación existente entre la raza y las condiciones de salud, la vulnerabilidad ante las enfermedades, el sexo y la pobreza. Otro tanto ocurre con la mecánica de la discriminación racial en el sistema de justicia penal y el estudio de las migraciones y de la inmigración, así como con otros aspectos de la vida social en los que repercute la discriminación racial. Un requisito fundamental para la eficacia de la investigación es el desglose de la información. Cuando los gobiernos y demás autoridades recaban estadísticas demográficas relativas a los nacimientos, las defunciones, el estado civil, la escolaridad, la salud u otras, estos datos se deben recolectar con referencias étnicas, de sexo, nacionalidad o de cualquier otra clasificación en que se sepa haya habido antecedentes de discriminación. Ha sido y sigue siendo una creencia muy extendida en muchos países que pedir directamente a las personas que se categoricen, o censarlas con desglose por «raza» u origen étnico, es fomentar una manera racial de pensar. Si sólo hay una raza humana, ¿por qué hemos de imponer categorías a las personas como las de «negro», «blanco», «mestizo», «asiático», «árabe», «extranjero o forastero» y demás? Tenemos que plantear esta pregunta y hallar una respuesta. Una respuesta podría ser que, en el mejor de los casos plausibles, lo más indicado sería evitar estas clasificaciones pero, como explican varios expertos (véanse los capítulos 5 y 9, por ejemplo), sin estos datos no sería posible conocer el alcance de la discriminación en cualquier sociedad, ni llevar a cabo una labor de investigación o elaborar y controlar las respuestas eficaces para combatirla. No obstante, debe haber garantías de protección en el procedimiento de recolección y en la utilización de estos datos. El *Programa de Acción* de Durban, en que se aprueba la necesidad de recolección de datos desglosados, exige pertinentemente que la información «se recogerá, según proceda, con el consentimiento explícito de las víctimas, teniendo en cuenta la forma en que se definan a sí mismos y de conformidad con las normas relativas a los derechos humanos y las libertades fundamentales, como las disposiciones sobre protección de datos y las garantías de la intimidad»⁶, pues trabajar sin datos desglosados es trabajar a ciegas.

3. Superar los efectos de la discriminación requiere medidas afirmativas

Otro de los temas recurrentes en varios capítulos es la incidencia en las víctimas actuales de los patrones históricos y de las tradiciones de discriminación racial o étnica. La igualdad de oportunidades no se puede proporcionar únicamente mediante garantías generales de igualdad de oportunidades y de participación política y social, ni tampoco con políticas de índole universal de acceso a servicios indispensables como la educación, los servicios de salud, la vivienda y el trabajo. Ésta es la piedra angular de la igualdad. Las minorías que han sido víctimas, a menudo durante generaciones, de los prejuicios y de la exclusión necesitan además medidas concretas que les ayuden a resarcirse⁷. En cualquier medida de esta índole se han de tener en cuenta las reivindicaciones de las mayorías, incluyendo también a los pobres y a quienes estén en desventaja y puedan interpretar estas políticas como una injusticia en contra suya. Sin

embargo, es posible elaborar medidas sociales y planes de acción beneficiosos para todos a largo plazo, a fin de resarcir a las víctimas de la exclusión histórica, al menos por lo que atañe a unas sociedades democráticas multiculturales y multirraciales mejor logradas. No obstante, hay que reconocer que la acción afirmativa ocasiona tensiones entre los grupos y las personas dentro de los grupos y que, con tales medidas, a corto plazo, pagarán siempre justos por pecadores.

Es de esperar que los temas tratados en este libro sirvan de estímulo para que los estudiantes, en particular, ahonden en las múltiples cuestiones que se plantean, buen ejemplo de lo cual podría ser el tema de la acción afirmativa. En cada capítulo se añaden sugerencias para el debate y lecturas complementarias. El racismo es un problema mundial, razón por la cual es también un problema local. ¿Cómo se manifiestan en su país las dimensiones del racismo y de la discriminación racial que se estudian en la presente obra? ¿Qué medidas han tomado el gobierno y las ONG para ejecutar el *Programa de Acción* de Durban? ¿Cómo pueden Uds. averiguarlo? ¿Qué pueden hacer Uds. para combatir el racismo?

Referencias

- ¹ El *racismo* es una interpretación ideológica que confiere a cierta raza o grupo étnico una posición de poder por encima de otros sobre la base de atributos físicos o culturales, así como de recursos económicos, y que conlleva relaciones jerárquicas en que la raza «superior» ejerce el dominio y el control sobre los demás.
La *discriminación racial* es toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, cuya finalidad o efecto sea anular o menoscabar el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el ámbito político, económico, social, cultural o en cualquier otro ámbito de la vida pública.
Por *xenofobia* se entienden las actitudes, los prejuicios y la conducta que rechazan, excluyen y a menudo denigran a las personas, fundados en la percepción de que se trata de forasteros o de extranjeros ajenos a la comunidad, a la sociedad o a la identidad nacional.
Estas definiciones se tomaron del capítulo 8, en que se tratan de manera más pormenorizada. Las definiciones jurídicas y sociológicas figuran en los capítulos 2 y 6. Hay una obra excelente y muy completa acerca del racismo, que publicó la filial en el Reino Unido de Amnistía Internacional, titulada: Josef Szwarc, *Faces of Racism*, Code PB250, Amnesty International UK, agosto de 2001.
- ² Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Declaración y Programa de Acción. El Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas en Nueva York publicó los textos en forma de libro impreso en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas (ref. DP 1/2261). Asimismo, se pueden consultar en el sitio web del ACNUDH (www.ohchr.org). Véase también el Informe de la Conferencia Mundial (A/CONF.189/12).
- ³ Conferencia Europea contra el Racismo, Estrasburgo, 11 a 13 de octubre de 2000 (A/CONF.189/PC.2/6); Conferencia Regional de las Américas, Santiago de Chile, 5 a 7 de diciembre de 2000 (A/CONF.189/PC.2/7); Conferencia Regional de África, Dakar, 22 a 24 de enero de 2001

(A/CONF.189/PC.2/8); Reunión Preparatoria Asiática, Teherán, 19 a 21 de febrero de 2001 (A/CONF.189/PC.2/9).

⁴ UNESCO/ONUSIDA, *El VIH/SIDA y los derechos humanos: Jóvenes en acción*. 2001.

⁵ Un excelente material para vencer los prejuicios y desarrollar la tolerancia se encuentra en el sitio Web del Southern Poverty Law Center: www.tolerance.org.

⁶ Programa de Acción, párrs. 92 a 98.

⁷ No se trata únicamente de una experiencia de las minorías. Véase el debate sobre Sudáfrica en el capítulo 4.

1. La eliminación del racismo en un mundo en evolución: argumentos para una nueva estrategia

Doudou Diène

Afirmamos asimismo que todos los pueblos e individuos constituyen una única familia humana, rica en su diversidad. Han contribuido al progreso de las civilizaciones y las culturas que constituyen el patrimonio común de la humanidad. La preservación y el fomento de la tolerancia, el pluralismo y el respeto de la diversidad pueden producir sociedades más abiertas.

(Párrafo 6 de la Declaración de Durban)

Introducción

Las implicaciones culturales de la globalización son tales que ha llegado ya la hora de replantearse la cuestión del racismo, la discriminación racial y la xenofobia. El debate acerca del origen étnico y de la cultura que plantea la globalización se acentúa con las presiones, reales o aparentes, de la estandarización cultural que dimana de las actitudes de los mercados globales – indiferentes ante la identidad cultural y la especificidad nacional –, de la preponderancia de valores materialistas como el consumo y la competición, así como del menoscabo de los valores y la conducta espiritual y religiosa.

Estos perturbadores acontecimientos dan lugar, a su vez, a una mayor sensibilidad acerca de la identidad y potencian la concienciación de las personas, las naciones y las comunidades afines. Paradójicamente, la «aldea global» que se extiende por el mundo más bien ha dado lugar a más aldeas y a más insularidad que a una conciencia global. De semejante caldo de cultivo se nutren, crecen y se propagan el racismo, la discriminación y la xenofobia, hasta tal punto que se convierten en un lugar común. La hipersensibilidad en cuanto a la identidad, lo que en sí es una reacción de defensa ante la estandarización, está fomentando actitudes insulares sobre la base de la noción de nación, comunidad, grupo, raza, religión, forma y estilo de vida o sobre «los valores que todos compartimos». En el contexto ideológico de lucha contra el terrorismo que siguió a los ataques del 11 de septiembre de 2001, el ámbito religioso sirve cada vez más de válvula de escape para la discriminación y el racismo. Se vincula la religión con el origen étnico y ambos son blanco de actos deliberados de discriminación¹.

Los más radicales, violentos e irresolubles de los mayores conflictos de hoy en día son principalmente los antagonismos culturales que comparten la característica común de la emergencia de la figura del «otro» como la amenaza, el enemigo o el ser que se considera diferente o extranjero. La cultura de la discriminación contra el extranjero, el

«otro», particularmente con la apariencia que este último actualmente reviste – no nacional, refugiado o migrante –, se ve avivada por una alarmante tendencia: el surgimiento de una nueva variante de etnocentrismo que pretende justificarse interpretando las diferencias como antagonismos. La conciencia de lo diferente se ve reforzada a través de los modos tradicionales de expresión: la apariencia externa – las características físicas o simplemente el atuendo – así como los niveles de desarrollo y las maneras de vivir. El rechazo a reconocer al «otro» y las imágenes negativas de éste evolucionan en el ámbito cultural, donde encuentran tanto la justificación de sí mismas como las formas más radicales de expresión. La falta de respeto cultural, resultante del etnocentrismo o de una estructura ideológica que justifica la dominación, es un fundamento sobremanera sólido, explícito o implícito, en el que reposan la mentalidad discriminatoria dominante y las nuevas formas de racismo. El «extraño» forastero, que antes era nuestro vecino, pasa ahora a ser el objeto principal y central de las formas de discriminación, tanto antiguas como nuevas, el punto central de los debates políticos y un tema de tergiversación mediática.

La ideología y la dialéctica de la discriminación y del racismo han cercado ahora a la nueva tecnología de la comunicación, como Internet, explotándola para sus propios fines². La disyuntiva entre el respeto de ciertos principios, como la libertad de pensamiento y de expresión, y las leyes y principios antirracistas y antidiscriminatorios, pone de manifiesto los nuevos desafíos y la necesidad de encontrar nuevas respuestas y estrategias. En este contexto se entretajan la realidad, la ficción, la fantasía y las estrategias de poder, control y dominación, tergiversando cualquier entendimiento objetivo de la cuestión o cualquier intento de elaborar una respuesta exhaustiva y perdurable.

Habida cuenta de todo ello, hemos de idear nuevas estrategias para luchar contra el racismo, la discriminación y la xenofobia. Nuestras acciones se deben nutrir del debate acerca de los orígenes, la forma de operar, los procedimientos, las manifestaciones y las formas de expresión (abiertas o sutiles) propias de la discriminación y del racismo. Dicho de otra forma, hace falta una estrategia intelectual para desentrañar las raíces culturales del racismo y de la discriminación que, desde tan hondo, urden esas actitudes y esa conducta. A nuestro entender, estas raíces culturales deben servir de información y sentar las bases del ordenamiento jurídico y de la normativa necesaria para erradicar el racismo.

1. Diversidad e identidad

De la esencia de la cultura y de la conducta discriminatoria dimanan dos conceptos algo difíciles – la diversidad y la identidad – que conforman y sirven de sustento tanto a las nuevas como a las antiguas manifestaciones del racismo.

La diversidad

El concepto de diversidad se considera cada vez más como la respuesta tanto al riesgo de la estandarización inducida por la globalización, como a las formas extremas de reacciones humanas, como la fidelidad absoluta a la identidad que se funda en la cultura, la religión, la etnia y la comunidad. No obstante, el concepto de diversidad conlleva connotaciones ideológicas e históricas. Como concepto, la diversidad es un hecho innegable de una realidad o de una situación social, cultural, étnica o religiosa. Por consiguiente, es sumamente específica dentro del propio ámbito político, filosófico e ideológico. La diversidad no es de por sí un valor en el sentido ético del vocablo, pues la noción conlleva fuertes connotaciones del pensamiento filosófico y científico que imperaba en los siglos XVIII y XIX.

Las investigaciones científicas y filosóficas de las especies y de la diversidad racial en ese entonces dieron lugar a teorías relativas al orden jerárquico de las distintas especies y razas³. Estas teorías sirvieron de apoyo ideológico y filosófico, no sólo para desarrollar otras teorías de discriminación racial, étnica, social y religiosa, sino también como marco intelectual para justificar operaciones que eran formas de explotación o de dominación, como la trata de esclavos y la colonización. En este contexto, se consideraba que la diversidad, en la teoría y en la práctica, significaba una «diferencia fundamental» y servía de marco para interpretar o justificar una jerarquía de razas, culturas y civilizaciones. Precisamente esta explotación de diversidad es el meollo del etnocentrismo. El etnocentrismo ha sido siempre y en todas partes, desde el punto de vista histórico, ideológico y cultural, el producto de una interpretación de la diversidad como diferencia radical, como la discriminación y la desigualdad del «otro». Los recientes conflictos en la región de los Grandes Lagos africanos y en los Balcanes confirman que no sólo impera hoy la ideología de la discriminación, sino que puede revestir la forma más extrema y formidable, a saber, el genocidio, la eliminación física del «otro».

En el ámbito histórico, el etnocentrismo heredó esta ideología a través de la antropología colonial. Los sujetos colonizados se consideraban, presentaban y trataban, única y específicamente en cualquier clase de relación, como un grupo étnico, que no tenía o era incapaz de tener cualquier visión coherente u organizada de identidad nacional, étnica o cultural. Las interpretaciones teóricas de «grupo étnico» en el período colonial, en que se hacía hincapié en los aspectos culturales (idioma, religión) o filosóficos, apestaban a oportunismo científico, cuya única finalidad, tras esa fachada científica, era reforzar y justificar la discriminación, la dominación y la explotación. Y en la era poscolonial, los conceptos de diversidad y de etnocentrismo han sido objeto de recientes tergiversaciones políticas.

Por consiguiente, el etnocentrismo y la diversidad no son contradictorios ni paradójicos, sino más bien complementarios y se han de aprovechar y comprender de distintos modos. La interpretación de la diversidad como una diferencia no es un mero fenómeno histórico. En el contexto actual, en que la globalización se considera una fuerza

para la estandarización, se trata de un factor que podría reforzar la reacción defensiva, amparándose en la identidad, que constituye la parte esencial de las formas actuales de conflicto étnico y de animosidad contra la inmigración. Por consiguiente, el fomento de la diversidad, de por sí, se puede explotar para exacerbar la discriminación, la hipersensibilidad o la insularidad, al tratarse de la identidad (étnica, cultural o espiritual). Una de las ideas más importantes de las prácticas y de las teorías discriminatorias es la idea de la diversidad, entendida únicamente como diferencia y también otro concepto equívoco: la identidad. Este concepto también se debe analizar de forma crítica.

La identidad redefinida

Toda la historia de las relaciones entre los pueblos pone de manifiesto la influencia determinante de los malentendidos acerca de la identidad. Al igual que el bifronte Jano, el concepto de identidad tiene una cualidad que es, a la par, una afirmación del yo y una negación del «otro». A la luz de una larga memoria histórica y de una constante dialéctica fundamental – movimiento-encuentro-interacción – que ha caracterizado a todas las civilizaciones y culturas, es imperativo fomentar un nuevo sentido de la identidad (étnica, cultural o espiritual) a fin de evitar la insularidad de esta perspectiva y de no dejarse influir por una mentalidad de gueto, sino comprenderla, acogerla y vivirla como un proceso, un encuentro y una síntesis dinámica. Así pues, en un contexto en que la identidad es fundamentalmente introspectiva, en que, como evidencia la mayoría de los conflictos actuales, quien antes era nuestro vecino ha pasado a ser ahora nuestro enemigo, hay una necesidad de presentar la identidad con múltiples facetas, entretejida, en constante mutación, esencialmente estratificada y múltiple. Por consiguiente, la identidad expresa la misteriosa alquimia mediante la cual un pueblo recibe, transforma y asimila las influencias de otras partes en la dialéctica del dar y tomar, lo que quiere decir que se debe fomentar la idea según la cual la identidad puede ser el fundamento de un código ético, que posibilite redescubrir la comunidad local. Mas esto ha de hacerse de tal forma que la diversidad, por sí sola, al igual que la mentalidad de gueto, no se interprete como el aislamiento, la exclusión o las diferencias insuperables, ni sirva para sentar una base ideológica de apoyo a la cultura y a las prácticas discriminatorias. Es imperativo que la fructífera dialéctica de la unidad y de la diversidad gane aceptación en cada sociedad y en el ámbito internacional.

La «biocultura»

Una estrategia constante para erradicar la cultura y la ideología de la discriminación se puede enfocar desde la lección fundamental de la biodiversidad, según la cual la existencia de distintas especies, así como la interacción entre las mismas, es fuente y condición de vida, siendo perjudicial la desaparición de cualquiera de estas especies para el ecosistema en su conjunto. Si transponemos esta lección al plano de «la vida en común», se plantea una nueva visión de las relaciones humanas sobre la base de la

dialéctica de la unidad y de la diversidad, así como del entendimiento y de la difusión de valores de polinización cruzada entre las culturas, los pueblos, los grupos étnicos y las religiones, como condición fundamental para la vitalidad de cualquier sociedad y todavía más para su supervivencia. El diálogo entre culturas y civilizaciones se reconoce así como la expresión de una forma de « biocultura ».

La diversidad como pluralismo

Por consiguiente, la erradicación de la discriminación implica que la diversidad deje de ser un concepto con carga histórica e ideológica para transformarse en un valor – el pluralismo – que enlace la diversidad y la unidad de forma dialéctica. El pluralismo étnico, social y espiritual es un valor fundamental en la lucha contra todas las formas de discriminación, particularmente en el ámbito de la globalización. Es posible definir el pluralismo como el reconocimiento, la protección, el fomento y el respeto de la diversidad. El pluralismo expresa, en su sentido más profundo, tanto el reconocimiento como la protección debidos a las especificidades étnicas, culturales o espirituales, así como la aceptación de estos valores que, en una sociedad determinada, van más allá y trascienden estas especificidades. Así pues, en este sentido, el pluralismo es el valor operativo en la dialéctica unidad/diversidad que ofrece la base más sólida para la estabilidad y la armonía en las sociedades multiculturales. De esta manera, fomentar el pluralismo podría constituir el valor fundamental en torno al cual se ha de construir cualquier estrategia para erradicar la discriminación de la manera más profunda y sobre una base duradera. Una estrategia global en este sentido conlleva potenciar el pluralismo como valor, con medidas prácticas y elaboradas democráticamente en los ámbitos del derecho, la educación, la información y la comunicación, así como su aplicación en sectores de la sociedad en que repercute la discriminación, como son el empleo, la vivienda, los cuidados de salud y la educación, entre otros.

A fin de cuentas, lo que se persigue es velar por que el diálogo cultural sea posible para que las personas se conozcan, a la par que logren el reconocimiento de sí mismas. Dicho de otra forma, la ecuación cultural que todas las sociedades y la comunidad internacional deben resolver es cómo vincular la protección y el respeto de la especificidad (étnica, espiritual, comunitaria o de otro tipo) con el reconocimiento de los valores compartidos que abarcan y trascienden estas especificidades.

2. Una estrategia intelectual contra el racismo y la cultura de la discriminación

La historia

La historia es el teatro de la contienda en que las culturas, las civilizaciones y las gentes han forjado su identidad y la manera en que se relacionan entre sí. Por consiguiente, ahora se ha de prestar particular atención a la historia, al lugar en que tienen

su origen igualmente todos los malentendidos, los conflictos, las amistades y las enemistades. Gracias a la memoria y, más concretamente, a la visión que amplía la historia se podrán descubrir los procedimientos, los mecanismos y las formas de expresión del racismo y de la discriminación y seremos capaces de remontarnos a sus más recónditos orígenes. Así pues, lo que más urge en este momento es que todos los pueblos, cada uno por separado y todos en conjunto, lleven a cabo una expedita revisión del recuento de la historia, de su contenido y de las lecciones que de ella se desprenden, sobre todo por lo que respecta a cómo se conformó la propia identidad y cómo se forjó la imagen del «otro».

La educación

La educación y el sistema educativo son, a largo plazo, la forma más idónea de lograr un cambio de actitud. Con ellos se aprende, se adquieren conocimientos y valores, se transmiten percepciones e imágenes que se enraízan; de igual modo, en ellos, antes que nada y por encima de todo, se deben inculcar, con firmeza, los principios del diálogo y del pluralismo. La educación intercultural es, en este sentido, una catarsis que obliga a cada pueblo y cultura a desarrollar una visión crítica de sí mismos, a poner en tela de juicio las certidumbres, a derribar barreras y poner fin a su insularidad⁴. De igual modo, la comunicación, que es el vehículo para formar y proyectar la propia imagen y la imagen del «otro», ha de ser igualmente intercultural, para poder concretar la necesidad del diálogo y del intercambio que encierra la admirable expresión de Sean Mac Bride: «Un solo mundo, voces múltiples».

El intercambio económico

El comercio es también un vehículo idóneo para el pluralismo y el diálogo y, por ende, para erradicar la cultura de la discriminación. Desde tiempos inmemoriales, en todos los continentes, el comercio ha sido un vehículo propicio para encuentros culturales, artísticos y espirituales, así como para la difusión y la interacción. Por consiguiente, se trata de ir más allá de las atractivas, incluso falsas teorías de antagonismo entre la cultura y el comercio y de hacer que el valor del diálogo sea el centro del proceso de intercambio, que es lo que fundamentalmente caracteriza al comercio.

Cabe señalar, en este ámbito, el insidioso renacimiento de una nueva dialéctica de la discriminación, con teorías, explícitas o implícitas, que tratan de explicar el subdesarrollo por la presencia e influencia, dentro de las sociedades concernidas, de valores arcaicos y desusados contrarios a la «modernidad». Según estas teorías, el subdesarrollo es la manifestación de una forma de inferioridad cultural.

El crecimiento y el desarrollo no deberían ser la respuesta a una u otra forma de modelo de mercado o de pensamiento comercial, sino reflejar la «polifonía» de actitudes ante la vida y las maneras de vivir. Las cuestiones que se plantean en el diálogo entre las culturas y las civilizaciones deberían ser un factor clave en las negociaciones

comerciales y la economía mundial. Así pues, un código ético basado en la cultura podría ser un modo de paliar los aspectos negativos de las corrientes comerciales.

3. El entendimiento mutuo a través de la interacción

Se suele considerar el entendimiento mutuo como la única y la mejor respuesta ante el desconocimiento del «otro» y los antagonismos culturales. No obstante, este modo de entender se limita, por lo general, a la dimensión estética de la cultura, al mero disfrute de las formas de expresión del «otro», ya sean artísticas, musicales, culinarias o arquitectónicas. Este conocimiento superficial no siempre implica un entendimiento más profundo ni el respeto extremado de los valores humanos y espirituales, ni siquiera que se haya llegado a un hondo conocimiento de la personalidad del extranjero. Así pues, a guisa de ilustración, puede ocurrir que una vez de regreso a su país, el turista rechace o discrimine contra el extranjero cuya máscara, monumento, vestimenta o gastronomía haya admirado en sus vacaciones. La historia de los conflictos culturales recientes demuestra que por razones ideológicas, políticas o religiosas, quien antes era nuestro vecino – persona, comunidad o cultura – puede de repente trocarse en el actual enemigo a quien se debe hacer el vacío y contra el que hay que discriminar.

Mediante un estudio detenido se puede observar que el origen de muchos conflictos es, a menudo, una manifestación extrema de la mentalidad de gueto por razones étnicas, religiosas o culturales. Así pues, para el desarraigo de nuestro racismo intelectual y de la discriminación hay que complementar y enriquecer el mutuo entendimiento, sacando a la luz pública y tomando conocimiento de las formas de interacción o de influencia recíproca entre las culturas, las civilizaciones y las tradiciones espirituales. Esta dimensión interactiva no se ha estudiado, comprendido ni explorado lo suficiente. Sin embargo, ésta es precisamente la fuerza que mueve todas las relaciones humanas y que puede acabar con la mentalidad de gueto que caracteriza fundamentalmente a la cultura y a la práctica de la discriminación y del racismo.

Lecturas complementarias

Fredman, S. (ed.), *Discrimination and Human Rights – The Case of Racism*, Oxford University Press (ed.), 2001.

International Council on Human Rights Policy, *The Persistence and Mutation of Racism*, Ginebra, 1999.

Temas de debate

Identifiquen y hablen de los conceptos clave de que se sirve el autor para elaborar su estrategia de lucha contra el racismo. ¿Creen que su estrategia es convincente? ¿Qué nos pide el autor que hagamos con respecto a la historia? ¿Habría que narrarla de nuevo o entenderla de otra forma? ¿Cómo se podría lograr esto? ¿Pueden buscar

ejemplos de cómo las relaciones comerciales han configurado su sociedad y cultura autóctonas?

Referencias

- ¹ La situación de los musulmanes y los árabes en diversas partes del mundo después del 11 de septiembre de 2001, informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (E/CN.4/2003/23, 3 de enero de 2003). Véase también el capítulo 11, en que se debaten las investigaciones realizadas acerca de la cobertura de los medios de comunicación contrarios al Islam y a los musulmanes después del 11 de septiembre de 2001.
- ² El capítulo 11 trata del uso de Internet por parte de grupos racistas.
- ³ Banton M., *Racial Theories*, Cambridge University Press, 1987.
- ⁴ El capítulo 3 versa sobre la educación y, en particular, la educación de derechos humanos como antídoto contra el racismo.

2. La respuesta jurídica internacional ante el racismo

Nozipho January-Bardill

[La Conferencia Mundial] insta a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos de lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, o a que se adhieran a esos instrumentos, y en particular, a que se adhieran con carácter urgente a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, con miras a su ratificación universal para el año 2005; los insta también a que consideren la posibilidad de hacer la declaración prevista en el artículo 14, a que cumplan su obligación de presentar informes y a que publiquen y apliquen las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. También insta a los Estados a que retiren las reservas contrarias a los propósitos y objetivos de la Convención y a que consideren la posibilidad de retirar otras reservas.

(Párrafo 75 del Programa de Acción de Durban)

Introducción

Las ideologías de superioridad e inferioridad con su apéndice de significado negativo de lo que es diferente nos han dejado un legado. Perduran las consecuencias de las estructuras y de los sistemas concebidos para dominar y subyugar a nuestros congéneres en épocas de esclavitud, colonialismo, imperialismo y apartheid. El uso actual de mecanismos políticos, sociales, económicos, militares y culturales para perpetuar relaciones desiguales de poder continúa hoy planteando graves desafíos a las muchas personas sedientas de una verdadera justicia social, derechos humanos y libertad para todos¹.

La separación debido al color y demás formas de división por razones de origen siguen aún desuniendo al mundo. Durante casi todo el siglo pasado lo absurdo en cuanto a raza, origen étnico, clase y casta campaba por ambos márgenes de la línea ideológica. Los pueblos Roma y los africanos, por ejemplo, soportaron el peso del racismo en Europa oriental y en Asia, bajo el régimen comunista. Las poblaciones indígenas, las minorías de diferentes orígenes étnicos, los migrantes y los solicitantes de asilo padecieron y sufrieron el insidioso racismo y la xenofobia de las sociedades socialdemócratas de Europa occidental y de América del Norte.

Las «sociedades raciales» de ciertos países de América del Sur han sido objeto de amplio debate². La estrategia de conferir a la «raza» un aspecto multifacético, a través del proceso de miscegenación (mestizaje) ha servido a menudo para ocultar la presen-

cia uniforme del racismo en esta región³. Las diferencias de casta han dado lugar a muchos conflictos sociales en las democracias de Asia meridional y oriental⁴. De igual modo, las diferencias étnicas en el continente africano han sido la causa de interminables conflictos agravados por el legado del colonialismo, la mala gestión política, el deterioro de las condiciones económicas y la pobreza abyecta⁵.

No hay región, continente ni ideología que haya podido aislarse automáticamente del racismo. Sin embargo, a pesar de su insidiosa presencia en todas las sociedades, la práctica de ignorar y de rebajar a alguien por su raza continúa siendo motivo de irritación para los muchos seres que la padecen. La ceguera racial niega las formas contemporáneas de racismo y discriminación racial. Es una incitación a que hagamos caso omiso de la historia, en lugar de afrontar su legado. Ha llegado hasta la permisividad de los horrores del genocidio y la connivencia con las formas contemporáneas de opresión racial.

Prosigue la marginación de los aspectos del racismo y de la discriminación racial relacionados con el género, así como de los aspectos raciales de discriminación por razón de género. Pese a los grandes logros obtenidos estos últimos años en el ámbito de los derechos humanos de la mujer, siguen sin comprenderse por completo estos aspectos dentro del razonamiento de los derechos humanos⁶.

En contra de este grave hecho, este capítulo ofrece una exposición de cómo, a lo largo de los años, la comunidad internacional, a través de las Naciones Unidas, ha llegado a un acuerdo para implementar las disposiciones jurídicas tendentes a erradicar la discriminación racial. La piedra angular del enfoque jurídico de las Naciones Unidas es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1966. Por consiguiente, en esta exposición se hace hincapié en este tratado antirracista que ha ratificado la gran mayoría de los Estados del mundo y en la labor del órgano encargado de implementarla, a saber, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Asimismo, se presentan otros enfoques, entre ellos la labor del Relator Especial o del experto independiente, que las Naciones Unidas nombran en apoyo de la labor del Comité.

Una de las técnicas que emplean las Naciones Unidas para movilizar a los gobiernos, pero también a todos nosotros, en hacer frente al racismo, consiste en su propia dedicación de decenios en pro de la lucha mundial contra el racismo. El Tercer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial finalizó en 2003. Otra iniciativa más vinculada a estos Decenios ha sido la celebración de conferencias mundiales contra el racismo. La tercera de estas conferencias y sin duda la más importante ha sido la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, Sudáfrica, en 2001. Las repercusiones de la Conferencia de Durban y la labor constante para implementar su extenso Programa de Acción son patentes en todo este libro⁷.

1. La igualdad y la no discriminación en el derecho internacional

A través de su historia, las Naciones Unidas, como parte de su mandato universal de derechos humanos, ha proseguido de manera constante la lucha para la eliminación de todas las formas de racismo y de discriminación racial en el mundo. En realidad, la lucha por la igualdad de trato de los seres humanos, de la que el antirracismo forma gran parte, ha sido la causa de derechos humanos en la que más esfuerzos internacionales se han desplegado⁸.

La Carta de las Naciones Unidas

La Carta de las Naciones Unidas se aprobó en San Francisco, Estados Unidos, el 26 de junio de 1945, iniciando así una nueva era tras las dos devastadoras guerras mundiales. La Carta afirma el principio vinculante de igualdad y de no discriminación como principal compromiso en el ámbito de los derechos humanos. Prohíbe el uso de la raza, el sexo, el idioma o la religión como excusas para un trato diferente en el reconocimiento de los derechos humanos⁹. Todos, sin distinción alguna, deben disfrutar de los derechos humanos.

La Carta no sólo incluye los derechos políticos y civiles, sino que insta también a la cooperación económica y social. En el Artículo 55 se declara lo siguiente:

« Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social... »

Dicho de otra forma significa que todo ser humano merece el disfrute de sus derechos y gozar de los mismos sin discriminación alguna. Este compromiso por parte de la comunidad internacional se había hecho patente incluso antes en la Declaración de Filadelfia (1944) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En ella se reafirma que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a lograr el bienestar material y el desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades. El Convenio n.º 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) de la OIT transformó este principio en un tratado internacional¹⁰.

La Declaración Universal de Derechos Humanos

Las razones de discriminación a que alude la Carta de las Naciones Unidas – la raza, el sexo, el idioma y la religión – se ampliaron sobremedida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento sin precedentes y el más importante en cuanto a

las aspiraciones de la humanidad por lo que atañe a los derechos, las libertades y la justicia. La Declaración Universal incluyó el color, la opinión política o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición en la lista de distinciones inaceptables para el disfrute de los derechos. Hace después hincapié en la igualdad de todas las personas ante la ley, así como en su derecho a la total protección de la ley contra discriminaciones de cualquier índole. Asimismo, considera que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana¹¹.

Por consiguiente, la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos reconocen al unísono que la igualdad y la no discriminación constituyen la piedra angular de los valores de las Naciones Unidas y, por ende, de la comunidad internacional. Los fundadores de la Carta y la Asamblea General apoyaron implícitamente el papel que desempeñan las Naciones Unidas como institución canalizadora de la defensa de las causas; que sirviese de plataforma moral para la protección de los derechos humanos, y que potenciase, a través de la cooperación internacional, las políticas para el logro de los ideales de igualdad, justicia y no discriminación para todos.

2. La acción internacional contra la discriminación racial

La consolidación del apartheid en Sudáfrica en los años cincuenta y las luchas de independencia anticolonialistas en los territorios en fideicomiso y no autónomos obligaron a que las Naciones Unidas tomaran medidas contra las manifestaciones de intolerancia racial reminiscentes de las atrocidades del nazismo antes y después de la segunda guerra mundial. Estas atrocidades, en particular el holocausto, obligaron a que la comunidad internacional aprobase la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. La Convención define como delito cualquier acto perpetrado con la intención de destruir a un grupo nacional, étnico, racial o religioso¹².

A medida que más países del Sur se sumaron a las Naciones Unidas, en los decenios de 1950 y 1960, fue en aumento el apoyo en favor de un ordenamiento jurídico internacional contra la discriminación. Varias de estas convenciones de las Naciones Unidas recogen la prohibición de la discriminación racial en sus respectivos artículos, entre ellas, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951); la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954); la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960), y la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973)¹³.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial

En 1963, como reacción ante los repetidos actos de antisemitismo en Europa y ante la matanza de Sharpeville en Sudáfrica, la Asamblea General aprobó la Declaración que sería el comienzo de una campaña concertada de lucha contra el racismo en todas sus manifestaciones¹⁴. El primer objetivo de la Declaración es el racismo como ideología. Afirma que toda doctrina de diferenciación o superioridad racial es científicamente falsa, moralmente condenable, socialmente injusta y peligrosa. Por consiguiente, nada permite justificar la discriminación racial, ni en la teoría ni en la práctica. Asimismo, sienta una pauta moral para el futuro con la afirmación siguiente:

« La discriminación entre los seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico es un atentado contra la dignidad humana y debe condenarse como una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos... »¹⁵

La Declaración obliga a que el mundo entero se comprometa a eliminar la discriminación racial. En particular, insta a que todos los Estados adopten medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales y otras políticas públicas, a fin de abolir las leyes y los reglamentos que tengan como consecuencia crear la discriminación racial y perpetuarla. Insta a todas las instituciones de las Naciones Unidas y a las ONG a hacer todo cuanto les sea posible para fomentar una acción enérgica que permita la abolición de todas las formas de discriminación racial.

3. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

Sobre la base de la Declaración de 1963, ha sido relativamente fácil para los Estados lograr el consenso para la aprobación de una Convención. La Convención se aprobó el 21 de diciembre de 1965 y entró en vigor en enero de 1969. Por vez primera el mundo disponía de un instrumento jurídico internacional cuyo objeto era la eliminación de la discriminación racial y del racismo. Aproximadamente 162 Estados han acordado adherirse a la Convención, conforme al derecho internacional¹⁶.

Los elementos fundamentales de la Convención

El artículo 1 de la Convención define la « discriminación racial » como:

« toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico 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 esfera de la vida pública. »

Se trata de una definición amplia que ha mantenido su vigencia. Aunque la intención era aplicarla al trato de la población negra bajo el apartheid en Sudáfrica, no se limitaba a esta tristemente célebre discriminación institucionalizada. Asimismo, la Convención incluye todos los actos de discriminación racial en cualquier país, por motivos de raza, color, linaje u origen étnico o nacional, bien voluntarios, bien involuntarios, que pudieran dar lugar a actos de discriminación y cuya «finalidad o consecuencia» fuese menoscabar la dignidad del ser humano.

Esta Convención no se aplica a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que hagan los Estados partes entre ciudadanos y no ciudadanos (artículo 1.2) y que se basen en la soberanía del Estado para establecer las propias leyes de ciudadanía. No obstante, la justificación de cualquier distinción entre ciudadanos y no ciudadanos no se debe fundar en motivos de raza ni discriminar contra determinadas nacionalidades¹⁷. La Convención permite que se tomen medidas extraordinarias, como la política de acción afirmativa, para paliar las repercusiones de la discriminación racial en el pasado. Esto se denomina, a veces, «discriminación inversa» y, aunque en ciertos países se considera una idea controvertida, en otros se acoge con beneplácito como algo necesario¹⁸. Por ejemplo, el Brasil aprobó en 2003 un plan nacional de acción afirmativa¹⁹. La Convención permite que se tomen todas las medidas especiales con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Las políticas y los programas encaminados a invertir los efectos de la discriminación en el pasado no se considerarán como medidas de discriminación racial, «siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron» (artículo 1.4)²⁰.

Obligaciones jurídicas de los Estados

Los Estados partes en la Convención no sólo tienen el deber de abstenerse de cometer actos de discriminación, sino que también están obligados a eliminar la discriminación racial en todos los ámbitos de la vida pública y privada²¹. El artículo 2 de la Convención obliga a que cada Estado parte se comprometa a velar por que todas las autoridades e instituciones públicas, nacionales y locales no incurran en prácticas de discriminación racial. Asimismo, los Estados partes tomarán medidas eficaces para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para «enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista». Por lo demás, cada Estado parte «prohibirá y hará cesar por todos los medios apropiados, incluso, si lo exigieran las circunstancias, medidas legislativas, la discriminación racial practicada por personas, grupos u organizaciones»; esto es aplicable al sector público y también a los actos individuales de personas, grupos y organizaciones.

En el artículo 3 de la Convención se prohíben todas las formas de segregación racial y se menciona en concreto el apartheid. Se prohíbe cualquier forma oficial de segregación y se advierte contra las medidas «involuntarias» o indirectas que tengan por consecuencia segregar a personas de distintas razas, orígenes étnicos, culturas o países.

El artículo 4 prohíbe toda propaganda racista e insta a que los Estados partes aprueben medidas legislativas para sancionar actos que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza, que pretendan justificar el odio racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a los grupos que inciten al odio racial, incluida su financiación. Alienta a los Estados a declarar ilegales y prohibir las organizaciones que promuevan la discriminación racial, y reconozcan que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley²².

El artículo 5 se centra en el principio de no discriminación por lo que atañe al goce de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales. Versa, en particular, sobre los derechos que se deniegan a las víctimas de la discriminación racial o de los que éstas dependen para protegerse. Estos derechos incluyen la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran la justicia, así como el derecho a la seguridad y a la protección contra todo acto de violencia. Asimismo, los Estados tienen la obligación de velar por que todos tengan acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, incluidos los establecimientos privados tales como hoteles, restaurantes, espectáculos y parques.

El artículo 6 aborda los derechos de todas las personas a pedir satisfacción por todo daño de que puedan ser víctimas a consecuencia de la discriminación racial. Los Estados brindarán la adecuada protección y reparación contra todo acto de discriminación racial ante «los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado». Las víctimas tienen derecho a exigir satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño material y moral sufrido a consecuencia de cualquier acto de discriminación.

Los Estados tienen el deber último, muy olvidado en la práctica, de luchar contra los prejuicios que inciten a la intolerancia, al racismo y a la xenofobia²³. En este sentido, la Convención prevé que los Estados tomen medidas «en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información» para evitar la perpetuación de estos prejuicios²⁴.

Aplicación

La segunda parte de la Convención plantea un esquema pormenorizado para su aplicación. Este incluye una supervisión externa del cumplimiento de las obligaciones y de los procedimientos de los Estados, que posibilite la presentación de denuncias relativas a actos de discriminación racial. La inclusión de este sistema de aplicación se con-

sideró fundamental para que la Convención fuese eficaz. Asimismo, es un precedente importante en la instrumentación de la protección jurídica internacional de los derechos humanos. La Convención es un prototipo para los subsiguientes instrumentos internacionales de derechos humanos. A continuación se exponen las características principales de su sistema de aplicación.

4. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

El núcleo del sistema de aplicación es el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que establece la Convención. Este órgano se encarga de vigilar la aplicación de la Convención. El deber fundamental de los gobiernos es velar por que la Convención se aplique en el país respectivo pero, además, se comprometen a presentar informes periódicos al Comité sobre las medidas que hayan adoptado para combatir la discriminación racial. Este procedimiento de presentación de informes, así como las sugerencias y recomendaciones dimanantes de los debates entre los gobiernos y el Comité constituyen el mayor aporte de este último a la lucha contra el racismo.

Composición del Comité

El Comité está integrado por 18 miembros que eligen los Estados partes en la Convención. Inició su labor en 1970. Los miembros han de ser expertos en el ámbito de la discriminación racial y deben gozar de «gran prestigio moral» y de «reconocida imparcialidad», así como ejercer sus funciones a título personal. El Comité se reúne dos veces al año, los meses de marzo y agosto, en Ginebra, por un período de tres a cuatro semanas. Recibe el apoyo de la Secretaría del ACNUDH.

La Convención rige el procedimiento de elección. Los miembros son elegidos por un período de cuatro años durante las reuniones de los Estados partes que se celebran en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Cada dos años se elige a la mitad de los miembros, a fin de garantizar un grado de continuidad en las actividades del Comité. Con objeto de velar por una representación justa de los Estados, en el proceso de elección se trata de lograr una participación sobre la base de una distribución geográfica equitativa, habida cuenta de las diferentes formas de cultura y civilización. No obstante, la composición actual de 17 hombres y 1 mujer deja mucho que desear por lo que a la igualdad de sexo se refiere. Lo que se deduce de este triste dato es que son contados los gobiernos que voluntariamente designan a las mujeres como representantes en el Comité.

El procedimiento de presentación de informes

La verificación de las medidas nacionales tendentes a erradicar la discriminación racial y la experiencia y conocimientos de las cuestiones raciales en todo el mundo confieren al Comité la autoridad y la credibilidad de que disfruta. Dentro del plazo de un año a

partir de la ratificación de la Convención, los Estados partes deben presentar un informe preliminar sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la Convención. Se presentarán, en lo sucesivo, informes cuatrienales exhaustivos, que abarcarán lo siguiente:

- la información relativa a las mejoras logradas tras el informe preliminar;
- los datos concretos que el Comité haya solicitado previamente, y
- las preguntas que no se hayan contestado de forma satisfactoria en informes o en escritos anteriores.

Durante un período de dos años consecutivos, el Comité espera que se remitan informes sucintos para actualizar la información del informe pormenorizado. El Comité puede, en su caso, solicitar informes especiales, por ejemplo cuando se trate de situaciones en que se hayan aplicado medidas de alerta temprana y procedimientos de urgencia (véase más adelante).

El Comité nombra a los «relatores de países» para que asesoren a sus miembros en el examen de los informes de país. El Relator Especial de un país se encarga también de redactar el borrador de las «observaciones finales» de cada informe.

Tras un detenido examen de cada informe con el Estado de que se trate, el Relator, con el respaldo de la Secretaría, prepara el borrador de las observaciones finales en que, por lo general, se elogian las mejoras logradas en el país, aludiendo también a cuestiones preocupantes y formulando recomendaciones para que el país tome ulteriores medidas en el asunto. El tenor de las observaciones finales se debate en sesiones plenarias públicas, a menudo en presencia del Estado y de las ONG (aunque su presencia depende de la aprobación por consenso). Los Estados partes pueden responder al informe, si así lo desean, y cualquiera de las respuestas se puede incluir en el informe definitivo, que el Comité somete al examen de la Asamblea General.

Participación de las ONG y demás organizaciones en el proceso de presentación de informes

Las ONG de derechos humanos desempeñan un papel indispensable en el movimiento de los derechos humanos y de la justicia social en todo el mundo, así como en la lucha contra la discriminación racial. Aunque el Comité, como órgano independiente no mantiene relaciones oficiales con las ONG, valora su aporte a la labor que desempeña. Se da por sentado que los informes oficiales que presentan los Estados partes al Comité son la fuente principal de información de que dispone el Comité acerca de la situación en un determinado país. Aunque el uso de otras fuentes continúa siendo controvertido, se acepta y se valora cada vez más el empleo de documentos complementarios que compilan otros expertos y organismos de las Naciones Unidas, así como las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG. El Servicio de Información

contra el Racismo (véase el recuadro) proporciona valiosa información y la oportunidad de que el Comité se relacione con ONG importantes. El Comité reconoce la labor de las ONG y demás organismos, como los de Naciones Unidas y las instituciones nacionales de derechos humanos, e insta a que continúen participando en las actividades de las Naciones Unidas para luchar contra el racismo y la discriminación racial.

Servicio de Información contra el Racismo

El Servicio de Información contra el Racismo (ARIS), sito en Ginebra, se instituyó para dar a conocer la Convención y la labor del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Funciona con voluntarios de ONG nacionales y regionales, así como de grupos de defensa de los derechos humanos que no están representados en las Naciones Unidas. Con frecuencia, estos grupos no están al corriente de que el grupo de expertos del Comité ha examinado o va a examinar la situación de su país, ni saben que tienen derecho de acceso a la labor del Comité.

El ARIS presta servicios a los grupos de defensa de los derechos humanos y a los particulares de diversas maneras :

1. pone a su disposición los documentos oficiales de las Naciones Unidas;
2. les informa del próximo examen de los informes de sus países en el Comité y de las posibilidades de presentar información a los miembros del Comité;
3. les ayuda a ejercer presión sobre los gobiernos en los países que han ratificado la Convención y que se han retrasado en la presentación de sus informes al Comité;
4. les informa de los resultados del examen de los informes de sus gobiernos y les permite solicitar el informe oficial aprobado por la Asamblea General;
5. alienta a los grupos de defensa de los derechos humanos de los países que no han aceptado el artículo 14 de la Convención a ejercer presión sobre sus gobiernos para que lo ratifiquen;
6. ayuda a los grupos de derechos humanos de los países que han aceptado el artículo 14 de la Convención a seguir el procedimiento establecido para la presentación de denuncias de particulares ante el ACNUDH, y
7. despacha los comunicados de prensa de las Naciones Unidas a los principales medios de comunicación de los países interesados inmediatamente después del examen del Comité.

Internet: www.antiracism-info.org

Procedimiento de presentación de denuncias

El sistema de aplicación de la Convención brinda la posibilidad de que los Estados formulen denuncias al Comité con respecto a otros Estados que incumplan las condiciones estipuladas en la Convención. Sin embargo, nunca se ha recurrido a este procedimiento. No obstante, se han logrado mejoras mínimas por lo que respecta a que los Estados acepten otro mecanismo de presentación de denuncias (que es facultativo), mediante el cual los particulares pueden formular denuncias al Comité relativas a alegaciones de violaciones de la Convención por parte del respectivo gobierno.

Asciende a 45 el número de Estados – una cuarta parte de los países que han ratificado la Convención – que han reconocido la competencia del Comité para acoger las quejas de particulares, pero es sobremedida infrecuente el uso de este mecanismo, incluso en los países que lo han aceptado. Son contadas las personas que tienen conocimiento de la existencia de la Convención en la mayoría de los países y menos aún quienes saben si el respectivo gobierno la ha ratificado. Por lo demás, son muy onerosos los trámites necesarios para agotar todos los recursos internos disponibles de lucha contra la discriminación antes de formular una ante el Comité, que se ve obligado a desestimar muchas quejas por no haberse agotado todos los recursos jurídicos en el respectivo país. La dificultad de sustanciar los motivos raciales en ciertas causas incoadas a nivel nacional puede plantear verdaderos desafíos a los demandantes. Por estas y por otras razones, es lamentable la infrutilización del recurso a ambos procedimientos.

Otras actividades del Comité

El Comité toma asimismo decisiones y formula declaraciones y observaciones generales. Éstas cumplen la función de tratar las cuestiones que se plantean con respecto a la aplicación de la Convención por parte de los Estados signatarios, el examen de los informes que presentan los países y la aplicación del propio reglamento. Las observaciones generales sirven para aclarar las ambigüedades de la Convención, esclarecer aún más sus conceptos y colmar las lagunas que de otra forma obstaculizarían su aplicación. Por ejemplo, una notable observación que formuló el Comité, en 2000, versaba sobre el reconocimiento de las dimensiones de género del racismo y de la necesidad de que los Estados partes reconociesen que la mujer sufre a menudo el racismo de forma distinta que el hombre y padece consecuencias aún peores²⁵. Tratar explícitamente de las repercusiones de la discriminación racial en la mujer es una aplicación directa de la Convención.

El Comité celebró también su primer debate temático, en 2000, sobre el tema de la discriminación de los Roma en Europa, en el que participaron Estados, organismos de las Naciones Unidas y ONG, intercambiando conocimientos y experiencia en la materia con miras a lograr un consenso para luchar contra la discriminación que sufre esta minoría. Se aprobó una Recomendación general acerca de las medidas

que los Estados partes podían tomar para luchar contra la discriminación de los Roma²⁶.

En marzo de 2002, en otro debate análogo se formuló otra Recomendación general relativa al artículo 1 de la Convención, que analizaba el concepto de discriminación basada en la ascendencia y confirmaba que la Convención era aplicable a los casos de discriminación por razones de casta:

«...la discriminación basada en la «ascendencia» comprende la discriminación de miembros de diversas comunidades basada en tipos de estratificación social como la casta y sistemas análogos de condición hereditaria que anulan o reducen el disfrute por esas personas, en pie de igualdad, de los derechos humanos...»²⁷

Procedimiento de alerta temprana y procedimiento de urgencia

En 1994, como respuesta a los conflictos regionales en la ex Yugoslavia, Somalia y Rwanda, cuyas dimensiones étnicas eran patentes, el Comité aprobó una nueva medida preventiva para luchar contra la discriminación racial, cuyos «procedimientos de alerta temprana y de urgencia» le permitieron actuar para evitar una escalada de los problemas más acuciantes que podrían desembocar en conflicto y responder cuando los problemas necesitasen una acción preventiva inmediata contra las violaciones de la Convención²⁸.

5. La incidencia positiva de la Convención

Desde el punto de vista del Comité, la Convención ha tenido ciertas repercusiones positivas, a saber:

- algunos Estados han efectuado enmiendas constitucionales cuyas disposiciones prohíben la discriminación racial;
- los Estados han aprobado y enmendado las leyes para avenirse al principio de no discriminación y demás disposiciones de la Convención; otros han puesto en vigor la totalidad de la Convención en su ordenamiento;
- el Comité declaró como acto punible y criminal la incitación al odio racial (art. 4 a));
- se alienta a que los Estados partes proporcionen garantías jurídicas y de cumplimiento contra la discriminación racial en todas las categorías de derechos, incluidos la seguridad de las personas, los derechos políticos, el empleo, la vivienda y la educación, así como el acceso a todos los locales de uso público como clubes y bares, entre otros;
- tiene aceptación total el uso de la educación (art. 7) como herramienta para promover la tolerancia entre los grupos étnicos y raciales;

- se alienta a que los Estados partes funden instituciones y organismos para tratar las cuestiones de discriminación racial, lo que resultó en la institución de más programas nacionales de lucha contra el racismo e intercambio de información con otros países;
- la Convención ha servido también para que los gobiernos soliciten asesoramiento técnico al ACNUDH en la formulación de leyes contra la discriminación y medidas paliativas nacionales en favor de las víctimas de la discriminación racial;
- el cúmulo de experiencias valiosas de que dispone el Comité acerca de los desafíos que implica la erradicación del racismo en distintas sociedades y culturas, como se deduce de sus informes, decisiones y observaciones, ha hecho de la Convención un recurso dinámico en la lucha contra el racismo a escala mundial;
- las medidas de «alerta temprana» y los «procedimientos de urgencia» acordados por el Comité como medidas cautelares de prevención de conflictos graves son innovadoras y tienen grandes posibilidades de futuro.

Los desafíos de la Convención

La Convención se ve abocada a ciertos desafíos, algunos de los cuales dimanan de sus antecedentes, a saber:

- el procedimiento de consenso para tomar decisiones en el Comité desemboca, a menudo, en un acuerdo del más bajo denominador común;
- la Convención refleja la cautela que nutrió su tenor cuando se aprobó; por ejemplo, la exclusión del sector privado del artículo 1 obstaculiza a veces la labor del Comité;
- el racismo institucional o las características más estructurales del racismo no se ponen de manifiesto suficientemente en la Convención²⁹, de forma que queda despolitizado cuando frecuentemente forma parte integral de la escena política;
- los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, como el Comité, son tan eficaces como los miembros que los representan; por ejemplo, la inclusión de los aspectos del racismo por razones de género se debió precisamente a una persona motivada por un compromiso absoluto con la igualdad de raza y de género, así como a la constatación de que en el discurso de los derechos humanos no se había comprendido en el pasado, ni se habían tratado las dimensiones de género en el ámbito de la discriminación racial, ni las dimensiones raciales de la discriminación por razones de género. Lograr el consenso acerca de la observación general sobre el racismo y el género fue una auténtica batalla en el Comité;
- los miembros del Comité son todos miembros a tiempo parcial y la mayoría desempeña otras funciones; a menudo les falta tiempo para ponderar el volumen de información a que tienen acceso y para elaborar informes; el desafío del Comité estriba en fomentar la calidad por encima de la cantidad en el examen de los informes de cada país;

- las reuniones en Ginebra no son más que una oportunidad limitada para el intercambio propicio entre el Comité y las ONG; se plantea la necesidad de aprovechar al máximo el imponderable aporte de las ONG.

6. El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia

El nombramiento de expertos independientes o de relatores temáticos, a quienes se encomienda la tarea de investigación, análisis y, en ciertos casos, autoridad para responder a las violaciones de los derechos humanos, es un paso innovador de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con objeto de reforzar la protección de estos derechos. El cargo de Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia se instituyó por vez primera en 1993³⁰. El aporte de este experto, junto con el funcionamiento del alcance global de la Convención, ha fortalecido la labor de la comunidad internacional con miras a una mejor comprensión y respuesta de las dimensiones cambiantes del racismo y de la xenofobia contemporáneas. El Relator Especial presenta informes anuales a la Comisión y a la Asamblea General y trata de sus hallazgos con estos organismos.

La institución del cargo de Relator Especial fue el resultado de una conciencia cada vez mayor acerca del auge del antisemitismo, así como del racismo y del nacionalismo extremo en Europa y en todo el mundo industrializado. El Relator Especial se preocupa principalmente de las minorías, los pueblos indígenas, los trabajadores migrantes y otros grupos vulnerables. Parte del mandato consiste en realizar visitas a los países en que el Relator Especial pueda ocuparse de estudiar los problemas directamente. La finalidad de estas visitas es precisamente informar a la comunidad internacional más a fondo de las cuestiones relacionadas con la discriminación racial y la labor para eliminarla, finalidad que los estudios por país realizados hasta la fecha han logrado plenamente. Aunque el mandato del Relator Especial se creó, en principio, para centrarse en el racismo en los países desarrollados, éste ha realizado misiones y escogido para su informe anual países de distintas regiones del mundo. Varios expertos han desempeñado este cargo. El Relator Especial actual es el Sr. Doudou Diène, de Senegal³¹.

7. Decenios y conferencias mundiales contra el racismo

La finalidad de la idea de un año y luego de un decenio contra el racismo es sensibilizar al mundo entero acerca del problema, así como alentar a que todos luchen contra el racismo con denodado esfuerzo. Los tres Programas de Acción de las Naciones Unidas para los Decenios de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial han demostrado ser una importante iniciativa para la consecución de la justicia racial.

El primer Decenio (1973-1983) hizo hincapié en la necesidad de promover las libertades fundamentales para todos, sin distinción alguna por motivos de raza, color, linaje u origen étnico o nacional, así como de erradicar los prejuicios raciales y el racismo. La primera Conferencia Mundial, celebrada en 1978, a mediados del Decenio, reafirmó la falacia inherente al racismo y la amenaza que constituye para los pueblos y las naciones. En ella se condenó el apartheid como crimen de lesa humanidad.

El segundo Decenio (1983-1993) se centró en la eliminación del apartheid y solicitó al Consejo de Seguridad que considerase la imposición de sanciones obligatorias contra el Gobierno del apartheid en Sudáfrica. Asimismo, identificó un papel para los medios de comunicación, que desafiaron la discriminación racial, el racismo y el apartheid.

El tercer Decenio (1993-2003) estudió el problema con mucha más amplitud de miras y reconoció que el racismo es un azote que dista mucho de haberse erradicado, incluso tras desarticularse el apartheid. Se instó a un estudio más pormenorizado de las raíces del racismo y de la discriminación racial, con miras a prevenir la multiplicidad de conflictos que entraña.

La Conferencia Mundial de Durban

La limpieza étnica, el genocidio y el extendido racismo institucional constituyeron el telón de fondo de la más lograda de las tres conferencias mundiales celebrada durante los Decenios de las Naciones Unidas, a saber, la Conferencia de Durban, en 2001. La Conferencia acordó y aprobó la declaración más exhaustiva acerca del racismo, sin precedentes en la comunidad internacional, tanto por lo que respecta a una comprensión del pasado como a las acciones en el futuro. Fue un acontecimiento al que acudió, junto con los Estados, la comunidad civil de todas partes del mundo y posibilitó un Foro para la Juventud, en el que jóvenes de todas las regiones demostraron su solidaridad con las víctimas del racismo y proyectaron cambiar la situación para siempre al regresar a sus respectivos países. El Programa de Acción, aplicado de forma consecuente, permitirá que el mundo se aproxime más al objetivo de erradicación de todas las formas de prejuicios y discriminación raciales para las generaciones futuras. Los documentos de la Conferencia deben continuar siendo fuente de inspiración y de guía en la acción de la comunidad internacional y, sobre todo, para los jóvenes. Asimismo, sirven de pauta para la acción de los instrumentos internacionales y regionales en la lucha contra el racismo y la discriminación racial.

El compromiso político para la aplicación del Programa de Acción de Durban reviste todavía una importancia capital. Se mantiene el dinamismo político a través de la labor de los organismos instituidos para el seguimiento de la Conferencia Mundial. Un Grupo de Trabajo Intergubernamental vela por la aplicación a nivel global, mientras que otro Grupo de personas eminentes se encarga de fomentar el interés público internacional con respecto a los objetivos para la eliminación de todas las formas de racismo, y un tercer organismo importante, a saber, un Grupo de Trabajo de Expertos sobre las

Personas de Ascendencia Africana, estudia y formula recomendaciones acerca de las cuestiones de discriminación racial que sufren las personas de la diáspora africana³².

Asimismo, la Conferencia de Durban dio lugar al establecimiento de una Dependencia de lucha contra la discriminación en el ACNUDH, que depende directamente de la Alta Comisionada (véase el recuadro). Dicha Dependencia trabaja para los grupos antes mencionados; vigila los adelantos en los compromisos que formularon los Estados en la Conferencia y fomenta la labor de investigación en el ámbito de la lucha contra el racismo, así como las políticas de desarrollo a través de seminarios regionales. Asimismo, la Dependencia de lucha contra la discriminación proporciona asesoramiento técnico y asistencia a los Estados en la formulación de medidas de lucha contra el racismo y en la confección de una base de datos relativa a las prácticas más idóneas en cuanto a medidas de lucha contra la discriminación. Uno de los papeles más importantes que desempeña la Dependencia es su ayuda para mantener el entusiasmo de la sociedad civil, incluidos los grupos de jóvenes en todas partes del mundo, y alentarlos en su labor a fin de que los gobiernos y las sociedades apliquen el Programa de Acción de Durban.

Se ha instado a que todos los organismos de supervisión de los tratados de derechos humanos consideren la aprobación de las medidas de seguimiento pertinentes de la Conferencia de Durban. Una de las sugerencias es que incluya, en las respectivas observaciones finales, tras examinar los informes de cada país, un párrafo estándar para alentar a los gobiernos a centrar su atención en los compromisos formulados en virtud de la Declaración y del Programa de Acción de Durban.

No cabe duda que el Comité se compromete a fomentar la Conferencia de Durban³³, pues hizo eco del llamamiento del Programa de Acción de Durban, instando a la minoría de Estados en el mundo que todavía no lo hayan hecho a que ratifiquen la Convención. Asimismo, instó a los actuales Estados partes que aún no hayan aceptado el derecho de la personas a presentar denuncias al Comité, a conceder este derecho y a concienciar a los respectivos ciudadanos acerca de este procedimiento de denuncia. A través del procedimiento de presentación de informes, el Comité seguirá instando a los gobiernos a que cumplan con las muchas promesas formuladas en Durban. Se debe proseguir asiduamente con la labor para implementar el Programa de Acción de Durban para eliminar lo que parecería un anacronismo, pero que en realidad no lo es, a saber, cualquier forma de discriminación racial o formas conexas de intolerancia que padecen los seres humanos.

La Dependencia de lucha contra la discriminación del ACNUDH

[La Conferencia Mundial] celebra la intención de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de establecer, como parte de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, una dependencia de lucha contra la discriminación para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y para promover la igualdad y la no discriminación, e invita a la Alta Comisionada a que considere la posibilidad de incluir en el mandato de esa dependencia, entre otras cosas, la recogida de información sobre la discriminación racial y su desarrollo, la prestación de apoyo y asesoramiento jurídico y administrativo a las víctimas de discriminación racial y la reunión de material de antecedentes proporcionado por los Estados, las organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales y las instituciones nacionales de derechos humanos conforme el mecanismo de seguimiento de la Conferencia Mundial.

Párrafo 191 c) del Programa de Acción de Durban.

Lecturas complementarias

Boyle, K. y Baldaccini, A., «A Critical Evaluation of International Human Rights Approaches to Racism», en S. Fredman (ed.), *Discrimination and Human Rights – The Case of Racism*, Oxford University Press, 2001.

Amnistía Internacional, *Using the International Human Rights System to Combat Racial Discrimination*, Índice AI: IOR 80/001/2001.

Temas para debatir

¿Ha ratificado su país la Convención? En caso afirmativo, busquen el último informe y léanlo junto con las observaciones finales del Comité como base para el debate en clase. De lo contrario, ¿pueden averiguar las razones en que se basa? ¿Qué quiere decir «racismo institucionalizado»? ¿Cómo se puede combatir legalmente? ¿Qué pueden aportar las ONG y las asociaciones de jóvenes a la lucha contra el racismo, la discriminación racial y la xenofobia?

Referencias

¹ La labor de búsqueda, estudio y enmienda de estas repercusiones es uno de los temas centrales de la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 2001.

² La expresión «democracias raciales» se refiere a los países de América Latina que consideran haber superado el racismo a través de generaciones de mestizaje y en que el renovado interés con

respecto al racismo ha confirmado que la discriminación por razones de color continuaba siendo un factor preponderante en todos los aspectos de la vida para las personas de piel oscura.

³ Para más información sobre la lucha contra el racismo en la región de América Latina y el Caribe, véanse los documentos preparatorios del Seminario Regional de Expertos sobre medidas económicas, sociales y jurídicas para combatir el racismo con referencia particular a los grupos vulnerables en la región, Santiago de Chile, 25 a 27 de octubre de 2000, disponibles en el sitio web del ACNUDH: www.unhchr.ch.

⁴ Véase la labor del IMADR (Movimiento internacional contra todas las formas de discriminación y de racismo), ONG sita en Tokio, dedicada a la defensa de las castas y cuestiones afines en el Japón y en todo el mundo.

⁵ Véase, en general, el informe del Seminario de expertos para la región de África sobre el cumplimiento del Programa de Acción de Durban: intercambio de ideas para una acción futura, Nairobi, 16 a 18 de septiembre de 2002, E/CN.4/2003/18/Add.2.

⁶ Sobre género y racismo, véase el capítulo 12.

⁷ Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Declaración y Programa de Acción, Naciones Unidas, 2002, A/CONF.189/12.

⁸ Para más detalles sobre el particular, véase, Boyle, K. y Baldaccini, A., «A Critical Evaluation of International Human Rights Approaches to Racism» en S. Fredman (ed.), *Discrimination and Human Rights – The Case of Racism*, Oxford University Press, 2001, págs. 135 a 191.

⁹ Carta de las Naciones Unidas, Artículos 1, 55 y 75.

¹⁰ Convenio n.º 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), aprobado el 26 de junio de 1958 y vigente desde el 15 de junio de 1960. Véase también el Convenio n.º 100 sobre igualdad de remuneración [entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor], aprobado el 29 de junio de 1951 y vigente desde el 23 de mayo de 1953.

¹¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 1, 2 y 7.

¹² Véase Schabas, W., *Genocide in International Law*, Cambridge University Press, 2000.

¹³ Los textos de estos y otros acuerdos y tratados internacionales de derechos humanos se pueden consultar en *Derechos Humanos: Recopilación de Instrumentos Internacionales*, Naciones Unidas, Ginebra, 2002 y están disponibles en el sitio web del ACNUDH: www.unhchr.ch/html/intlins.htm.

¹⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1963 en su resolución 1904 (XVIII).

¹⁵ Artículo 1 de la Declaración.

¹⁶ Véase la lista de países que han ratificado la Convención en www.unhchr.ch (índice y estado de las ratificaciones de los tratados de derechos humanos).

¹⁷ La vulnerabilidad de los extranjeros, como los trabajadores migrantes, ante la discriminación racial se trata más adelante en el capítulo 8.

¹⁸ Véase más adelante el capítulo 4.

¹⁹ El plan se lanzó por decreto que refrendó el presidente Fernando Henrique Cardoso, el 13 de mayo de 2002, y su finalidad era lograr la diversidad y el pluralismo en la contratación para la administración federal pública y la prestación de servicios a los organismos gubernamentales.

²⁰ La discriminación positiva por razones de género se trata más adelante en el capítulo 12.

²¹ Wolfrum, R., «Discrimination Xenophobia», en J. Symonides (ed.), *Human Rights – New Dimensions and Challenges*, UNESCO, Dartmouth, 1998, pág. 187.

- ²² La relevancia de esta disposición para controlar la propaganda racista se desarrolla en el capítulo 11.
- ²³ Farrior, S., «The Neglected Pillar: The “Teaching Tolerance” Provision of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination», 5 *Journal of International and Comparative Law*, 1999, pág. 291.
- ²⁴ La colosal importancia de la educación para combatir el racismo se trata en el capítulo 1, y el capítulo 3 ahonda más sobre este particular.
- ²⁵ Recomendación general XXV (2000).
- ²⁶ Recomendación general XXVII (2000).
- ²⁷ Recomendación general XXIX (2002).
- ²⁸ Véase, para proseguir con el debate, Boyle, K. y Baldaccini, A., «A Critical Evaluation of International Human Rights Approaches to Racism», nota 8 *supra*.
- ²⁹ El «racismo institucional» se define en la práctica nacional del Reino Unido como «la dificultad colectiva de una organización para prestar un servicio profesional adecuado a las personas, debido a su color, cultura u origen étnico. Se observa o halla en procesos, actitudes y conductas rayanas en la discriminación, a través de los prejuicios inconscientes, la ignorancia, la insensatez y los estereotipos racistas, que ponen en desventaja a las personas pertenecientes a las minorías étnicas». The Stephen Lawrence Inquiry, informe de Sir William Macpherson of Cluny, febrero de 1999, Cm 4262-I, especialmente párr. 6.34.
- ³⁰ Véase Schaefer, B., «The United Nations Struggle against Racism and Racial Discrimination – The Contribution of the Special Rapporteur on Contemporary Forms of Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance», *Papers in the Theory and Practice of Human Rights*, Universidad de Essex, 2001.
- ³¹ Véase el capítulo 1.
- ³² Véase el segundo Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental (E/CN.4/2004/20), de 10 de marzo de 2004 y el tercer Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre las Personas de Ascendencia Africana (E/CN.4/2004/21), de 19 de diciembre de 2003.
- ³³ Véase la Recomendación general XXVIII (2002), en que el Comité esboza la política de seguimiento de la Conferencia de Durban.

3. El racismo y la educación

Katarina Tomaševski

Reconocemos que la educación a todos los niveles y a todas las edades, inclusive dentro de la familia, en especial la educación en materia de derechos humanos, es la clave para modificar las actitudes y los comportamientos basados en el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y para promover la tolerancia y el respeto de la diversidad en las sociedades. Afirmamos además que una educación de este tipo es un factor determinante en la promoción, difusión y protección de los valores democráticos de justicia y equidad, que son fundamentales para prevenir y combatir el avance del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

(Párrafo 95 de la Declaración de Durban)

Introducción

La educación puede servir tanto para preservar como para eliminar las desigualdades. Asimismo, como cumple dos funciones contradictorias, puede dar lugar a dos resultados opuestos. La educación puede reforzar o mitigar las desigualdades. Así pues, hay que formular estrategias gubernamentales concretas para paliar las desigualdades pues, sin ellas, la condición social, cultural y económica de «una familia tiende a ser como el mecanismo del barril de un rifle, es decir, una trayectoria de la que es difícil que un niño tenga escapatoria alguna»¹. Las controversias que rodean la acción afirmativa en el sistema educativo estadounidense representan la elección que se debe hacer, por su descripción, que algunos denominan inversión de la discriminación y otros llaman discriminación inversa². La prohibición de la discriminación se ha conseguido en casi todas partes del mundo pero, no es lo mismo que las obligaciones que conlleva *eliminar* la discriminación. Estas obligaciones son bien acogidas por algunos gobiernos y rechazadas por otros pero, una vez aceptadas, se aplican de diferentes maneras. Si lo que se pretende es el disfrute por igual de los derechos humanos, las obligaciones incumben asimismo a las personas y al nivel estructural, por lo que es inevitable que surjan controversias.

Las estrategias tendentes a eliminar la discriminación racial en la educación son, en todo el mundo, la excepción que confirma la regla. Son contados en el mundo los países que llevan un control estadístico de las razas. De hecho, en muchos de ellos, las razas se han borrado de las estadísticas nacionales por aquello de que algo no tiene importancia si no se la damos³. No obstante, el requisito previo para que en las estrategias se elimine la discriminación racial, a saber, el control estadístico de la discriminación por razones de raza, color, origen étnico o procedencia, tiene aún que integrarse en estadísticas de educación internacionalmente comparables⁴. Esto evi-

dencia una preponderancia continua de una «tendencia al rechazo» en muchos países, para desmentir la necesidad de una política de lucha contra la discriminación⁵.

Percatarse del derecho a la educación es un proceso que requiere continuidad. El progreso se puede representar mediante dos círculos concéntricos superpuestos y ensanchados, de los cuales el primero tiene una inclusión por incrementos de quienes han quedado previamente excluidos de la escolaridad y el segundo una extensión del derecho a la educación y su conversión gradual en educación basada en derechos. El principio de indivisibilidad de los derechos humanos requiere la conformidad del derecho a la educación con el derecho internacional de los derechos humanos en su conjunto. Así pues, las obligaciones que tienen los gobiernos en el ámbito de los derechos humanos implican la disponibilidad de la educación, así como la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad⁶. El mero hecho de tener acceso a las instituciones educativas no equivale al derecho a la educación. Por el contrario, requiere derechos individuales a la educación que se puedan cumplir, unas salvaguardias de los derechos humanos *dentro* de la educación y la «instrumentalización» de la educación para disfrute de todos los derechos humanos *a través* de la educación.

La ampliación del derecho a la educación a las categorías de personas anteriormente excluidas ha experimentado cuatro fases. La primera conllevó la superación de la exclusión de la educación, de forma legal e institucionalizada, como característica preponderante de las leyes de educación previas a los derechos humanos y como característica sobresaliente del colonialismo por lo que respecta a la exclusión racial. La segunda fase supuso el desmantelamiento de las instituciones racialmente segregadas, como primer paso para superar la exclusión. La tercera fase conllevó una transformación de la educación en que la segregación y la asimilación cedieron el paso a la integración, como proceso paralelo para conferir los derechos humanos a las categorías de personas anteriormente excluidas de la educación y a través de la educación. La cuarta fase y la más difícil de todas implica que la educación se adapte a la igualdad de derechos de todos los diversos alumnos y de su «instrumentalización» para realzar el disfrute en pie de igualdad de todos los derechos humanos a través de la educación.

1. El legado de la exclusión racial

La primera vez que la educación se reconoció como un derecho, no se tradujo obligatoriamente como un derecho *humano*. La raza y el sexo eran con frecuencia criterios de exclusión representados en los ordenamientos jurídicos nacionales. Actualmente, quienes no sean ciudadanos de un país quedan, a menudo, explícitamente excluidos y el perfil racial o étnico de los excluidos⁷ suele ser causa de gran preocupación, aunque no se registre ni controle. Los empleados del servicio doméstico o los niños que carecen de documentos de identidad pueden estar implícitamente excluidos, tanto más cuanto que estos documentos hacen falta para la matrícula escolar. De nuevo el perfil racial o *étnico* de quienes quedan excluidos no se registra oficialmente ni se somete a

un control estadístico, con lo cual se pierde esta información cuando se planifican las estrategias educativas.

El movimiento internacional contra la discriminación racial surgió como respuesta al apartheid en Sudáfrica, que estaba institucionalizado y legalizado para dar instrucción a los bantúes. El pilar de la educación era la segregación. Su origen se remonta al sistema de instrucción religiosa de los Países Bajos, que se trasplantó a Sudáfrica. En 1948, se definió como la necesidad de «escuelas separadas para los no creyentes y para los cristianos, escuelas separadas para los católicos romanos y para los protestantes, escuelas separadas para cada una de la mayorías religiosas, como por ejemplo la anglicana, la luterana y la calvinista, así como escuelas separadas para cada uno de los grupos nacionales»⁸. La Ley de educación bantú (1953) se hizo rápidamente famosa en todo el mundo como la cristalización del apartheid. Uno de los objetivos de dicha ley, según explica Hendrik Verwoerd, del Ministerio de Relaciones con las Comunidades Nativas, era contrarrestar una consecuencia no intencionada de la anterior apertura de las instituciones docentes a la población negra. Esto dio lugar a «la clase que sabía que estaba por encima del propio pueblo y consideraba que su patria espiritual, económica y política pertenecía a la comunidad civilizada de Sudáfrica, a saber, los europeos»; ésta debía protegerse para el futuro no permitiendo que la población negra tuviese aspiración alguna, salvo «ganarse el pan al servicio de los europeos»⁹.

Un interminable raudal de estudios fortaleció y se sumó a la movilización mundial contra el apartheid y, en el ámbito educativo, sirvió de inspiración a los primeros tratados internacionales que prohibían la discriminación racial. Aunque el interés se centraba en Sudáfrica, el racismo y la política educativa del apartheid eran corolario del colonialismo. Sobre este particular son muy significativos los informes que los gobiernos coloniales presentaron a las Naciones Unidas en decenio de los cincuenta.

Portugal:

«En Portugal se hace una distinción en los datos del censo de ciertas Provincias de Ultramar (Angola, Mozambique, Guinea, Santo Tomé y Príncipe, y Timor) entre los miembros de la población no civilizada y la civilizada, siendo estos últimos los que se ciñen al modo de vida europeo. En las tres provincias de Angola, Mozambique y Guinea, la población indígena sigue sometida a un régimen especial. En la provincia de Angola se registraron, en 1950, 4.009.911 miembros de la población no civilizada y 135.355 miembros de la población civilizada, de los cuales 78.826 blancos, 26.335 mestizos, 30.089 negros y 105 de otros orígenes. La cifra total de alumnos en las escuelas primarias en ese año fue de 16.118, de los cuales 3.163 negros... en las escuelas secundarias 2.582, de los cuales 91 negros... en las escuelas técnicas y profesionales la cifra fue de 1.204, de los cuales 50 negros.»¹⁰

El Reino Unido con respecto a Tanganika:

«...la sugerencia de que debería haber una unificación racial en la escuelas primarias va en contra de la opinión de la mayoría de los docentes que, por todo el mundo, hacen hincapié en la necesidad, en el caso de la educación primaria, de que las escuelas se relacionen con el entorno social y familiar y aconsejan enseñar a los más pequeños en la lengua materna o en la lengua que usen en el respectivo entorno familiar. Sólo en las etapas posteriores de la vida se pueden y deben mezclar las personas de diferentes entornos. Por consiguiente, hay razones pertinentes para mantener que la política del Gobierno, por lo que a la educación primaria se refiere, es la correcta y que mediante el desarrollo paulatino hacia la unificación de la instrucción desde la cima hay menos probabilidades de entorpecer el avance de la educación africana y más probabilidades de logro que con cualquier cambio repentino o tentativa de acelerar este desarrollo.»¹¹

El Reino Unido con respecto a Kenya:

«¿Por qué no instituir escuelas, hasta donde los medios lo permitan, a las que asistan por igual niños de todas las razas? Esta idea de escuelas multirraciales es muy tentadora pues conlleva una solución del problema político en la sociedad pluralista: los niños, según dicen, no tienen sentimientos de raza y si se les educa juntos, ocupando los mismos asientos, seguirán sin tenerlos al hacerse mayores. Hay escuelas de esta índole en los Estados Unidos y en ciudades cosmopolitas como Cardiff o Liverpool, mas ¿por qué no en África?

Reconocemos que la idea es tentadora y esperamos demostrar que algunos educadores en Kenya están trabajando para lograrlo. No obstante, el caso de los Estados Unidos o de las ciudades cosmopolitas en Gran Bretaña no sirve de parangón, pues he aquí países con una civilización y una lengua bien establecidas de por sí donde el problema estriba en la asimilación del inmigrante extranjero; hacer del polaco, del chino o del escandinavo un buen estadounidense o británico. No es esto de lo que se trata en Kenya porque nadie sugiere que el propósito de la educación allí sea hacer de los niños europeos o asiáticos buenos africanos.»¹²

La consecuencia inevitable de la exclusión en la educación era – y sigue siendo – la falta de logros educativos oficiales, la exclusión del mercado laboral debido a los mismos y la consiguiente transmisión intergeneracional de esta privación. La denegación previa de los derechos de las víctimas de discriminación racial se convierte fácilmente en prueba fehaciente de su inferioridad, alimentando la perpetuación de la discriminación y del prejuicio subyacente. Como señaló el pastor Visser 't Hooft, enfrentarse con los prejuicios es una labor mucho más ardua de lo que generalmente se quiere reconocer:

«No bastan la sabiduría y la razón para contrarrestar los prejuicios que están tan enraizados en la fibra de nuestra sociedad y en las actitudes de las personas. Pueden ayudar sobremanera a dejar al descubierto la racionalización de los prejuicios y proporcionan la tan indispensable munición para la batalla por el entendimiento entre las razas, mas son incapaces de infundir el dinamismo necesario para trocar el prejuicio en una actitud positiva hacia quienes pertenecen a una raza diferente. Dicho de otra manera, el prejuicio racial no es una mera forma de ignorancia que se pueda desvanecer paulatinamente con la ilustración o la proclamación de la idea del entendimiento racial.»¹³

Los escritos acerca de la discriminación abundan en afirmaciones según las cuales el prejuicio engendra la discriminación, pero lo contrario también es cierto. La discriminación como medio de adoctrinamiento engendra prejuicios; esto es precisamente lo que con ella se pretende. Los niños aprenden por observación e imitación, por lo que es muy probable que comiencen a perpetuar las prácticas discriminatorias mucho antes de saber lo que significa discriminar. Para cuando integren en su vocabulario el término discriminación es muy posible que el prejuicio subyacente forme ya parte del subconsciente. Los prejuicios se forman en la niñez avanzada y en la adolescencia y se mantienen, de generación en generación, a través de los usos sociales. Cuando propician el egoísmo individual y colectivo es fácil racionalizarlos, pues las prácticas discriminatorias se contrarrestan a menudo cambiando las normas de comportamiento, pero se sigue desconociendo la razón fundamental. Se suele tachar de irracional esta razón fundamental subyacente y se cree que obedece a la ignorancia, lo que se puede eliminar mediante la educación. Sin embargo, este razonamiento incluye a menudo la preservación de la supuesta superioridad, conservando así los privilegios o el miedo a la competencia. Ya en 1957, el primer estudio de las Naciones Unidas sobre la discriminación en la educación evidenció la razón fundamental subyacente de la siguiente manera:

«La política fundada en el miedo a perder una posición privilegiada conlleva, obligatoriamente, medidas que priven de la educación a un grupo completo de la población o que sólo le permitan acceso a la instrucción de nivel inferior.»¹⁴

2. La superación de la segregación

Cuando se reconoció por vez primera el derecho a la educación, la segunda fase, por rutina, conllevó a la segregación, por la cual se permitió el acceso a la educación a las niñas, los indígenas, los niños discapacitados o los miembros de las minorías, pero confinados en escuelas separadas y, por lo general, inferiores.

Si tornamos la mirada a los últimos 50 años se observa que hubo enérgicos movimientos de oposición a la segregación racial cuyo éxito se vio coronado por las prohibiciones de discriminación racial y las obligaciones gubernamentales para erradicarla. No obstante, la segregación no se ha erradicado, sino que ha experimentado transforma-

ciones. Las lindes de la pertenencia no son ya del dominio jurídico, sino que obedecen al poder adquisitivo, cuyo patente testimonio son el perfil racial de la segregación residencial y el auge de las escuelas privadas en muchos países.

En el decenio de los sesenta, los objetivos principales en los Estados Unidos eran las desigualdades del sistema educativo, es decir, había que fusionar la inversión de la segregación con la ruptura de la transmisión intergeneracional en cuanto a las ventajas y desventajas. Los antecedentes familiares de los niños impedían a las categorías desfavorecidas alcanzar logros académicos comparables a los nacidos en las familias favorecidas¹⁵. El sistema de las ventajas y de las desventajas sabía discernir el color. El Tribunal Supremo había marcado la tónica con su histórica sentencia *Brown contra Junta de Educación de Topeka* (véase más adelante), que desencadenó una enérgica lucha por la educación con integración racial sobre la base del fallo del Tribunal, según el cual «la separación implica siempre una desigualdad». Sin embargo, el Tribunal se abstuvo de tratar la cuestión de la pobreza. Las cuestiones de raza se trataron en litigios de derechos civiles y en la reforma de las leyes, mientras que las de pobreza se subsanaron con ayudas económicas para la educación de los niños pobres.

Brown contra Junta de Educación de Topeka

En 1951, Topeka tenía 4 escuelas primarias para niños negros y 18 para niños blancos. Linda Brown, la hija del reverendo Oliver Brown, de nueve años de edad, asistía al Colegio Monroe, que distaba unos 8 km de su casa en autobús y luego a pie por una zona peligrosa de la ciudad. Trasladarla a la escuela más cercana, que estaba a cuatro manzanas de su casa, era imposible porque la niña era negra.

Su padre solicitó ayuda a la NAACP (Asociación Nacional para la Promoción de la Gente de Color), al origen de cambios jurídicos en escuelas que practicaban la segregación racial en otras partes de los Estados Unidos, y presentó una demanda ante el Tribunal de Distrito de Kansas el 28 de febrero de 1951. La audiencias se centraron en un principio en las diferencias entre los niños negros y blancos en el servicio gratuito de autobuses prestado por la Junta, y en la comida para los niños negros mal alimentados. El sesgo tomó otra trayectoria cuando un testigo declaró: «La única manera de hacer rayar la luz de la razón es que nuestros hijos comienzan juntos desde la infancia y se logren juntos», con la ayuda de psicólogos y psiquiatras que expliquen las repercusiones de la segregación en los niños, sobre todo de los efectos de desaliento en los niños de color. El veredicto fue «separados pero iguales», mas quedó por dilucidarse la cuestión de si la segregación en sí podía constituir una desigualdad.

Se apeló el fallo y en 1952 hubo cinco casos análogos pendientes de trámite en el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, con el caso Brown a la cabeza, por razo-

nes de orden alfabético. Transcurrido un año, en el que Earl Warren fue nombrado nuevo Presidente del Tribunal Supremo, el equipo de la NAACP estaba integrado por Thurgood Marshall, quien más adelante sería el primer juez negro del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Pasó un año más, repleto de intensas negociaciones en el Tribunal Supremo.

El 17 de mayo de 1954, se hicieron públicos los resultados: separar a los niños negros sólo por razones de su raza engendraba un sentimiento de inferioridad, cuyas repercusiones posiblemente serían «irreversibles para siempre». Esta opinión explícita en que se declaraba inconstitucional la existencia de escuelas con segregación racial no entró en vigor inmediatamente. Antes bien, fue objeto de un largo proceso hasta que pasó a la práctica. La enérgica lucha por la educación con integración racial se vio contrarrestada por una resistencia de fuerza análoga. Sin embargo, el Tribunal se abstuvo de tratar la cuestión de la pobreza. Ambas cuestiones se han seguido tratando por separado en las políticas gubernamentales desde aquel entonces, aunque no se pueden disociar en la práctica.

La Ley de derechos civiles (1964) dio prioridad a la educación, al igual que la Ley de educación primaria y secundaria (1965), que reforzó las garantías de derechos civiles preceptuando la ayuda federal en favor de los niños de familias pobres. Estos esfuerzos paralelos pero sin relación entre sí para tratar las cuestiones de la raza y la pobreza se vieron obstaculizados al no poder desvincularse las dos caras de la moneda. Esto se calificó como «la huida blanca», es decir, el voto con los pies de las familias blancas y pudientes que abandonaron las ciudades para asentarse en sus suburbios, dejando a los niños pobres que no eran blancos en las escuelas del centro de las ciudades. La educación con inclusión racial implicaba el transporte en autobús, mediante el cual se llevaba a los niños de una escuela a otra para aplicar la inclusión. Cuarenta años después, la Oficina de Derechos Civiles del Departamento de Justicia participó en más de 200 casos de inclusión, así como en el control de la puesta en práctica de los mandatos de inclusión en 500 distritos escolares¹⁶. De esta manera, se obstaculizó la finalidad de las escuelas racialmente integradas a través del poder adquisitivo que posibilitó la «huida blanca». El problema se reconoce abiertamente:

Principalmente debido a la persistencia de la segregación residencial y a la denominada «huida blanca» del sistema de escuelas públicas en muchas de las grandes zonas urbanas, las minorías frecuentan escuelas primarias y secundarias comparativamente infradotadas (y por consiguiente de inferior calidad)¹⁷.

3. Políticas de asimilación e integración

La tercera fase de las estrategias tendentes a lograr una educación conjunta de los niños implica un desplazamiento de la segregación a la asimilación y hacia la integración. Las categorías de reciente inclusión en las escuelas corrientes habían de adaptarse al modelo educativo que antes las excluía, abandonando la lengua materna o la religión, así como la residencia habitual si se matriculaban en internados. Las niñas ingresaban en escuelas en que los programas estaban concebidos para niños y los indígenas y niños procedentes de minorías ingresaron en escuelas en que la enseñanza se impartía en un idioma extraño y, a menudo, donde se les impartía clases de historia que negaban su propia identidad. Puede que este proceso sea defendible en virtud de una finalidad de no exclusión, pero esto se suele interpretar de distinta manera. La asimilación conlleva la imposición de la uniformidad, mientras que la integración reconoce la diversidad pero sólo como una manera de apartarse de la «norma». Así pues, los recién llegados han de ajustarse a las «normas», lo que suele extrapolar las características fundamentales de quienes se atribuyeron derechos en primer lugar, favoreciendo a los hombres más que a las mujeres o a quienes hablaban la lengua dominante, en vez de a los que hablan las lenguas vernáculas.

En este ámbito, nuestros conocimientos tienen una correlación inversa a la importancia del tema que nos ocupa. Sabemos mucho acerca del tenor de las políticas y de las leyes de educación en todo el mundo, pues figuran en códigos y se han traducido, pero sabemos menos acerca del proceso de la enseñanza y menos aún del aprendizaje. Si ambos procedimientos paralelos, a saber, la enseñanza y el aprendizaje, sirven de conducto para que los objetivos de derechos humanos en la educación se conviertan en una realidad, ello dependerá de la congruencia entre estos objetivos y las directrices operativas para la enseñanza y el aprendizaje, así como de la concordancia – o la discordancia – entre el aprendizaje dentro y fuera del entorno escolar.

En 1975, David Milner publicó en Inglaterra su investigación acerca de las preferencias raciales de los niños en edad preescolar¹⁸, para lo cual utilizó muñecas blancas y negras y descubrió que todos los niños blancos de cinco años preferían las muñecas blancas en vez de las negras; 80 por ciento de los niños afrocaribeños demostraron la misma preferencia al igual que 30 por ciento de los niños originarios de Asia sudoriental. Dos años después, repitió el experimento, una vez que los niños siguieron dos tipos diferentes de educación. Uno de los grupos tuvo una variedad de profesores y de estudiantes de las tres categorías, incluido un programa diverso como los que se podían tener en ese entonces, mientras que el segundo grupo, el grupo de control, no estuvo expuesto a nada parecido. Tras repetir el experimento, se demostró que la mitad de los alumnos afrocaribeños seguían prefiriendo a las muñecas blancas, al contrario de los asiáticos, que no demostraron tanto interés por las muñecas blancas. Lo que hubiese ocurrido de haber seguido los niños en el sistema de educación inclusiva por 10, 15 o 25 años más, es algo que le hubiese gustado investigar a David Milner,

pero no pudo hacerlo, porque el experimento generó en ese entonces una polémica tan controvertida como la que hubiese suscitado hoy en día. El miedo y la autocensura que provoca impiden que se traten cuestiones cruciales, como la referente a lo que aprenden los niños y la forma de aprenderlo.

En términos más abstractos, las políticas educativas nacionales incluyen los derechos humanos, la paz, la tolerancia, el desarrollo sostenible, la inclusión social, la igualdad de los sexos y la protección del medio ambiente. Sin embargo, hay un abismo entre los objetivos y los logros a la hora de analizar los resultados de los sistemas nacionales de instrucción pública. La Unión Europea es una ilustración patente sobre el particular. Aunque «todos los sistemas educativos europeos tratan de ser inclusivos»¹⁹, las encuestas Eurobarómetro realizadas en los últimos dos decenios evidenciaron un aumento en la proporción de europeos que se autodenominan «bastante racistas» o «muy racistas»²⁰. El hecho de que haya aumentado esta proporción en los dos últimos decenios hasta alcanzar la cifra de un tercio de los europeos pone de manifiesto la necesidad de preguntarse por qué existe semejante brecha entre la tendencia a la inclusión en las políticas nacionales europeas y la autoevaluación con respecto a los «productos» de la educación pues, la transposición de los compromisos teóricos a los derechos humanos, la tolerancia y el gusto por la diversidad no logran, al parecer, encauzar la educación de manera eficaz por la senda deseada.

Las demandas contradictorias en la educación distorsionan los compromisos generales de los derechos humanos, la diversidad y la tolerancia, poniendo por delante la competición y las facultades para ganarse la vida. Sería difícil, sino imposible, que los niños aprendiesen a competir y a colaborar a la par. Mientras compiten unos contra otros para lograr mejores resultados en los exámenes y mejores notas, al igual que sus colegios y sus países, la cooperación continúa siendo una noción abstracta porque los niños aprenden con el ejemplo y no con la exhortación. Aunque es difícil encontrar muchos maestros que disfruten de una enseñanza cuya meta sean los exámenes y la mayoría de los alumnos demuestra una intensa aversión por los mismos, la cuantificación del aprendizaje adquiere cada vez más importancia y alcance. La presión de los exámenes estandarizados convierte a los niños en «fabricantes de hormas para zapatos»²¹, omitiendo en la definición operativa de importancia de la educación todos los temas no incluidos en los exámenes, sobre todo los valores que la educación fomenta a través de su currículo formal e invisible.

Pocas son las personas que se sienten a gusto al tratar de las diferencias de raza, color o linaje. Se nos enseña lo que debemos pensar o al menos expresar en público, pero rehusamos preguntar cómo y por qué tantos niños y jóvenes en países con sistemas educativos bien desarrollados y dotados demuestran profesar por sí solos el racismo y la xenofobia. Un alumno observó que los mensajes de lucha contra el racismo se divulgaban demasiado tarde: «si se empezase a enseñar a una edad temprana sería mucho mejor que informarles cuando ya han cumplido los 11 años pues se

han forjado ya una idea de ello»²². La manera en que otros forjan su forma de pensar es una cuestión que se plantea a partir de este relato:

A comienzos de septiembre de 2001 oí la conversación que mantenía un grupo de estudiantes australianos de uno de los últimos años de secundaria en Perth, acerca del reciente movimiento de solicitantes de asilo en ese país. Una chica exclamaba a viva voz, «¡qué pena no tener bombas atómicas para tirárselas, acabar con todos ellos y aquí paz y después gloria! ¡Les estaría bien empleado! ¡Anda y que les lleven los demonios! Yo no los quiero ni a ellos ni a todas esas enfermedades y violencia que traen a este país decente». A lo que casi todos los estudiantes expresaron su apoyo, pero a uno que parecía compadecerse algo por los solicitantes de asilo se le enfrentaron y acabó defendiéndose con un «bueno, no quiero que me malinterpreten; no es que yo esté de acuerdo con las pateras ni nada por el estilo». Casualmente había una musulmana en el grupo y cuando le espetaron acerca de su familia contestó: «Nosotros vinimos legalmente, no como esa basura de gente»²³.

Aunque a veces se presenta como el equivalente funcional de la educación de derechos humanos, la educación cívica menoscaba los derechos humanos como propiedad de todos los miembros de la raza humana y sustituye «la participación en asuntos públicos de quienes tienen los derechos de ciudadanía»²⁴. En última instancia, la educación cívica puede servir de apoyo a la xenofobia.

Aunque la diversidad y la tolerancia se tratan explícitamente en los programas educativos, cabe la posibilidad de que los mensajes sean contradictorios. Es tan difícil como necesario dejar que los niños presencien los abusos de poder que han dado lugar a la formulación de medidas de protección de los derechos humanos. Las personas y los países tienden a recordar los padecimientos sufridos y no los que han infligido a los demás. El victimismo es parcial en los libros de texto de historia y representa lo que David Tyack ha denominado «la pedagogía del patriotismo»²⁵. Es muy raro que en los libros de texto se describan los abusos que ha cometido el propio gobierno contra poblaciones de otros países o en el propio país, aunque en la historia abundan ejemplos de esta índole.

4. La adaptación a la diversidad

En 1978, la UNESCO forjó el concepto del derecho a ser diferente, declarando que «todos los individuos y los grupos tienen derecho a ser diferentes, a considerarse y ser considerados como tales»²⁶. Este concepto volvió a formularlo el juez Albie Sachs en 2000 cuando, al dictar sentencia en nombre del Tribunal Constitucional de Sudáfrica, llevó el argumento un paso más lejos afirmando «el derecho de las personas a ser quienes son, sin que se les obligue a supeditarse a las normas culturales y religiosas de otros»²⁷.

El derecho internacional de los derechos humanos exige que el requisito previo según el cual los niños han de amoldarse a cualquier clase de educación disponible, se sustituya amoldando la educación al mejor interés del niño. En este mundo imperfecto, el derecho de cada niño a ser considerado diferente continúa siendo un sueño irrealizable. Así pues, en la práctica, los niños se reducen a unos pocos denominadores que se controlan y sirven de fundamento a las políticas y a las leyes educativas. Éstos a veces se reducen a características como el sexo y la edad, rara vez a las discapacidades y en ciertas ocasiones a la lengua materna, la religión, la raza y la procedencia de los niños. Como nuestros sistemas educativos abarcan gran número de estudiantes y docentes, la atención se centra en las cifras y, por consiguiente, en los promedios estadísticos. La educación requiere el aporte de muchas personas, mucho más que en cualquier otra actividad institucionalizada, y puede que sea también la razón por la que se da más importancia al soporte físico que al soporte lógico. Debido a que la escuela influencia al mayor número de niños y de jóvenes en la edad más impresionable, la finalidad de la escolaridad es casi siempre instruir a los niños en lo que deben pensar, en vez de enseñarles a pensar por sí mismos. Es más, los valores que sostiene la educación se podrían clasificar como cuestiones «técnicas», si lo único que se define y controla son las metas cuantitativas.

Por todo lo anteriormente expuesto, los niños diferentes se ven reducidos al mínimo denominador común y los niños, en particular, se ven obligados a «hundirse o a dejarse llevar por la corriente»²⁸. La diversidad como valor choca con la tendencia de «asimilación» en la mayoría de los sistemas educativos mediante la enseñanza de un solo idioma, de una sola versión de la historia y de la geografía, así como de una visión única del futuro. Por mucho que las políticas educativas nacionales exijan la adaptación de la educación a la diversidad de la sociedad, los no conformistas son quienes se deben adaptar en la práctica. Los inmigrantes, las minorías y los pueblos indígenas han tenido que abandonar muchos aspectos de su identidad – el idioma, el apellido, el atuendo – para conformarse con el modelo establecido²⁹.

En la mayoría de los países, el ordenamiento jurídico nacional protege a las personas contra las afrentas en público, pero las prohibiciones de difamación de grupos son raras. Difamar a los «extranjeros» se puede considerar como una manifestación de patriotismo y a menudo sirve para ganar más votos. Esto lo puso de manifiesto, en reiteradas ocasiones, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) que, en el caso de Dinamarca, señaló que los estereotipos y prejuicios negativos, «son fomentados por líderes de la opinión pública, incluidas las élites de todo el espectro político»³⁰. Su influencia inevitable en los niños y en los jóvenes menoscaba los mensajes de los derechos humanos en el sistema escolar. Al referirse a Europa oriental, David Coulby señaló que las escuelas y las universidades «toman parte en el fomento de la xenofobia para forjar el nacionalismo»³¹. Por consiguiente, es necesario eliminar obstáculos en la enseñanza y el aprendizaje de los derechos, a nivel local e internacional, en todo el mundo.

La expresión exclusión social se acuñó en la Unión Europea para denotar la marginación de las personas mediante las privaciones económicas y el aislamiento social. El énfasis en lo social – a diferencia de lo estatal – tipifica el papel menos preponderante del Estado y pone en tela de juicio la supuesta inclusión de las políticas sociales. La exclusión social se podría definir como la denegación de los derechos humanos, pero se evita la expresión derechos humanos y se propicia el uso de términos como desventaja, privación o vulnerabilidad³².

Una de las características típicas de las víctimas de la exclusión es su procedencia y otra la raza o grupo étnico. Georg Mikes explica cómo se fomenta la discriminación en su libro *best seller* de 1975:

«La técnica, en la mayoría de los casos, es sencilla:

- 1) Traer un número considerable de personas cuando hace falta y después quejarse de que han venido.
- 2) Obligarles a desempeñar trabajos inferiores (trabajos que los nacionales se niegan a realizar) y luego quejarse de que son inferiores, pues los trabajos que desempeñan son prueba irrefutable de ello.
- 3) Mantenerlos hundidos y luego acusarles de ser incapaces de superarse.
- 4) Negarles la instrucción y condenarles después por no estar instruidos.
- 5) Obligarles a vivir en viviendas hacinadas y luego culparles de crear condiciones de barrios pobres.»³³

5. Retrospectiva y perspectivas

La finalidad por la que se ha de orientar la educación se define, a menudo, como tolerancia. Establecer los límites de lo intolerable es el primer paso para ceder terreno a la educación y aprender a ser tolerantes. La tolerancia implica la aceptación, incluso pasiva, del «otro» y el «otro» se define y se redefine constantemente. La humanidad compartida se rinde ante el énfasis de las diferencias de procedencia, estilo de vida o condición social. La división de la humanidad, prohibida internacionalmente, por razones de raza, sexo o color se ha extirpado de los programas escolares. Sin embargo, el énfasis en la procedencia define al «otro» como inmigrante, por ejemplo, y la raza es por lo general el denominador principal.

En 1947, el primer informe de las Naciones Unidas sobre la discriminación puso de manifiesto que «todo el campo de acción para evitar la discriminación requiere un amplio programa educativo»³⁴. La ley puede no ser eficaz y sí contraproducente, a menos que goce del apoyo de aquellos a quienes va dirigida. De ahí el énfasis que se da a la educación para ganar esta clase de apoyo. Si retrocedemos a 1947, vale la pena recordar que la educación es un término muy general y que los resultados pueden ser tanto negativos como positivos.

«Obligar a que una persona con prejuicios lea o escuche exhortaciones sobre la tolerancia puede que fomente sus prejuicios todavía más. Encomiar sobremanera las contribuciones de una minoría puede dar lugar a reacciones de aversión hacia los miembros de esa minoría y los programas mal presentados, incluso con la mejor de las intenciones, pueden crear una conciencia de las diferencias del grupo que antes no existían.»³⁵

La escuela es un reflejo del entorno y trata de reforzar las representaciones que predisponen en contra de las víctimas de la discriminación. La educación está integrada en los valores actuales, pero también ayuda a fomentar nuevos valores y actitudes. Así pues, el derecho internacional de los derechos humanos obliga a un uso deliberado de la misma a fin de erradicar la discriminación, lo que requiere un proceso permanente para que la educación se ciña a los cambios que experimenta la sociedad y fomente aún más transformaciones.

Lecturas complementarias

Informe preliminar de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomaševski, E/CN.4/1999/49, especialmente párrs. 51 a 74.

Andreopoulos, G. J. y Claude, R. P., *Human Rights Education for the 21st Century*, Filadelfia, Penn, 1997.

Temas de debate

La autora, en calidad de Relatora Especial sobre el derecho a la educación, insta a que la educación se atenga al sistema de las «cuatro A», para que la educación sea acomodable, accesible, aceptable y adaptable. ¿Creen Uds. que es ésta una manera pertinente de pensar en la educación como un derecho? ¿Qué quiere decir la autora al referirse a una educación «basada en los derechos» y cómo contribuiría este enfoque a la erradicación del racismo en la educación?

Referencias

- ¹ Tabla clasificatoria de «La situación de los niños pobres en las naciones ricas», UNICEF Innocenti Research Centre, Florencia, noviembre de 2002, pág. 21
- ² Comisión de Derechos Humanos, informe presentado por la Sra. Katarina Tomaševski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación, misión a los Estados Unidos de América, 24 de septiembre a 10 de octubre de 2001, E/CN.4/2002/60/Add.1, párrs. 50 a 53.
- ³ Tomaševski, K., *Foreigners in Prison*, Helsinki, HEUNI, 1994, págs. 18 y 19.
- ⁴ Comisión de Derechos Humanos, informe presentado por la Sra. Katarina Tomaševski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación, E/CN.4/2003/9, párr. 21.

- ⁵ *Comparative assessment of the legal instruments implemented in various Member States to combat all forms of discrimination, racism and xenophobia, and incitement to hatred and racial violence*, Dirección General de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales [Comisión Europea], Bruselas, diciembre de 1992.
- ⁶ Comisión de Derechos Humanos, informes presentados por la Sra. Katarina Tomaševski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación, E/CN.4/1999/49, párrs. 51 a 74, E/CN.4/2002/6, párrs. 32 a 65; y E/CN.4/2001/52, párrs. 64 y 65.
- ⁷ Comisión de Derechos Humanos, informe presentado por la Sra. Katarina Tomaševski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación, E/CN.4/2001/52, párr. 67.
- ⁸ Rose B. y Tunmer, R., *Documents in South African Education*, Johannesburgo, A.D. Donker, 1975, pág. 118.
- ⁹ Pelzer, A. N. (ed.), *Verwoerd Speaks: Speeches 1948-1966*, Johannesburgo, APB Publishers, 1966, pág. 77.
- ¹⁰ Naciones Unidas, Estudio sobre la discriminación en materia de educación, presentado por el Sr. Charles Ammoun, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, Naciones Unidas, Nueva York, agosto de 1957, págs. 83 y 84.
- ¹¹ Naciones Unidas, Report of the United Kingdom Government for the Year Ending 1952 on Tanganyika under British Administration, documento T/1205, párr. 434.
- ¹² The problem of discrimination in education illustrated by experience in the promotion of education in the United Kingdom Territories, Memorando preparado por el Gobierno del Reino Unido para el estudio de la discriminación en la educación, Naciones Unidas, agosto de 1957, pág. 26.
- ¹³ Visser 't Hooft, W. A., *The Ecumenical Movement and the Racial Problem*, UNESCO, París, 1954, pág. 68.
- ¹⁴ Ammoun, C. D., Estudio sobre la discriminación en materia de educación, Naciones Unidas, Nueva York, N.º 1957.XIV.3, agosto de 1957, pág. 10.
- ¹⁵ Coleman, J. S. et al., *Equality of Educational Opportunity*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1966.
- ¹⁶ Departamento de Justicia de Estados Unidos, División de Derechos Civiles, Sección de Oportunidades Educativas, *Overview*, septiembre de 2001. Texto disponible en el sitio web: www.usdoj.gov/crt/edo/overview.htm.
- ¹⁷ Informe inicial de los Estados Unidos de América ante el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, septiembre de 2000, pág. 18. El texto figura en el sitio web: www.state.gov/www/global/human_rights/cerd_report/cerd_index.html.
- ¹⁸ Milner, D., *Children and Race*, Penguin, Harmondsworth, 1975.
- ¹⁹ Comisión Europea: *Informe de la Comisión Europea en materia de evaluación de la calidad de la educación escolar*, Bruselas, mayo de 2000, pág. 6.
- ²⁰ Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia. *Actitudes Hacia los Grupos Minoritarios en la Unión Europea. Un análisis especial de la encuesta Eurobarómetro 2000*, Viena, marzo de 2001.
- ²¹ Suh-Kyung Yoon, «South Korea: Lessons in learning», *Far Eastern Economic Review*, 28 de febrero de 2002.
- ²² Hamilton, C. et al., *Racism and Race Relations in Predominantly White School: Preparing Pupils for Life in a Multi-Cultural Society*, Special Report, The Children's Legal Centre, Universidad de Essex, Colchester, s/f, pág. 4.
- ²³ Cheesman, N., «In danger of ourselves», *Human Rights Solidarity*, vol. 11, n.º 12/vol. 12, n.º 1, diciembre 2001-enero 2002, pág. 20.

- ²⁴ Qualifications and Curriculum Authority. *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools – Final Report of the Advisory Group on Citizenship*, Londres. 22 de septiembre de 1998, pág. 9.
- ²⁵ Mondale, S. y Patton, S. B. (eds.) *School: The Story of American Public Education*, Boston, Beacon Press, 2001, pág. 5.
- ²⁶ Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales aprobada por la Conferencia General de la UNESCO, el 27 de noviembre de 1978, artículo 1.2.
- ²⁷ Tribunal Constitucional de Sudáfrica, *Christian Education South Africa v. Minister of Education*, Caso CCT 4/00, sentencia de 18 de agosto de 2000, párr. 24.
- ²⁸ Tribunal Supremo de Canadá: *Eaton v. Brant County Board of Education* [1997] 1 S.C.R., 241, párr. 67.
- ²⁹ Marc Ferro sugirió «comenzar por confeccionar una lista de tabúes y estudiarlos a través de la óptica de otras personas». Discurso en el Simposio *Towards a Pluralist and Tolerant Approach to Teaching History: A Range of Sources and Didactics*, 10 a 12 de diciembre de 1998, Bruselas, Publicaciones del Consejo de Europa, Estrasburgo, noviembre de 1999, pág. 125.
- ³⁰ Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia: Segundo Informe sobre Dinamarca, aprobado el 16 de junio de 2000, ECRI (2001) 4, y 3 de abril de 2001, párr. 28.
- ³¹ Coulby, D., «Education in times of transition: Eastern Europe with particular reference to the Baltic states», en Coulby, D. et al. (eds.), *Education in Times of Transition – World Yearbook of Education 2000*, Londres, Kogan Page, 2000, pág. 17.
- ³² El Departamento de Exclusión Social, instituido por el primer ministro del Reino Unido en diciembre de 1997 define la exclusión social como «un término taquigráfico que indica lo que puede ocurrir cuando la gente o ciertas zonas padecen una combinación de problemas conexos como el desempleo, la falta de formación profesional adecuada, la insuficiencia de ingresos, las malas condiciones de vivienda, el entorno plagado de criminalidad, la mala salud, la pobreza y la desintegración familiar» (Londres, mayo de 1999).
- ³³ Mikes, G., *Switzerland for Beginners*, Londres, Andre Deutsch, 1975, págs. 50 y 51.
- ³⁴ Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, informe sobre la prevención de la discriminación (Informe del Secretario General), E/CN.4/Sub.2/40 de 7 de junio de 1949, párr. 17 c).
- ³⁵ *Ibid.*, párr. 177.

4. El racismo y el empleo

Julio Faundez

[La Conferencia Mundial] insta a los Estados a que adopten medidas concretas que eliminen el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el lugar de trabajo contra todos los trabajadores, en particular los migrantes, y aseguren la plena igualdad de todos ante la ley, incluida la legislación laboral, e insta además a los Estados a que eliminen los obstáculos, según proceda, a: la participación en la formación profesional, la negociación colectiva, el empleo, los contratos y las actividades sindicales; el acceso a los tribunales judiciales y administrativos para plantear quejas; el derecho a buscar empleo en diferentes partes del país de residencia, y el trabajo en condiciones seguras y saludables.

(Párrafo 29 del Programa de Acción de Durban)

Introducción

La discriminación racial en el empleo tiene amplios antecedentes históricos. No obstante, no deja de ser sorprendente que la labor para erradicarla sea relativamente reciente. No hace mucho tiempo, se permitía que la discriminación en el trabajo impere en la mayoría de los países industrializados. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Gobierno federal comenzó a tomar medidas administrativas para luchar contra la discriminación sólo a finales del decenio de los cuarenta y las leyes que se promulgaron en la lucha contra la discriminación sólo se empezaron a tomar en serio en el decenio de los sesenta, debido al movimiento de los derechos civiles. Hoy, la discriminación en el empleo está prohibida en los Estados Unidos, al igual que en todos los países industrializados. Sin embargo, aunque las formas patentes de discriminación hayan disminuido sobremanera, persiste la discriminación en estos países y los gobiernos aún tienen que dedicar considerables recursos a la lucha para erradicarla.

Sin embargo, la discriminación en el empleo no sólo afecta a los países ricos. Está muy extendida en muchos países pobres donde poderosos grupos locales, a menudo en complicidad con los gobiernos, subordinan a los miembros de grupos más débiles. Los inversores extranjeros se suelen beneficiar indirectamente de estas prácticas discriminatorias. De hecho, no hace mucho tiempo que muchas de las compañías extranjeras fomentaron indirectamente el régimen del apartheid en Sudáfrica con su presencia y con sus prósperos negocios. Además, hoy en muchas partes del mundo, tanto los inversores extranjeros como los locales se aprovechan de las leyes y prácticas discriminatorias para abusar y sacar partido de las comunidades indígenas y de otros grupos vulnerables. Aunque la mayoría de los países haya aprobado el conjunto de instrumentos jurídicos internacionales que condena la discriminación racial, los prejuicios raciales – acentuados por las expectativas de amplios márgenes de ganancia – prevalecen ante los principios y las obligaciones jurídicas.

La persistencia de la discriminación racial sugiere que la lucha para vencerla no es fácil, pero la historia demuestra que no ha sido en vano. Sabemos pues que por el mero hecho de promulgar leyes o de ratificar tratados que la prohíban no se erradica la discriminación racial en el empleo. Mas sabemos igualmente que no es una alternativa viable no hacer nada y dar rienda suelta a las fuerzas del mercado, pues las circunstancias irían de mal en peor. Sin embargo, la intervención en las políticas para luchar contra la discriminación debe ser asunto que hay que afinar en extremo. Para ello, se han de tener en cuenta los aspectos económicos subyacentes, sobre todo el desafío de la globalización. Asimismo, se ha de tener presente la experiencia de los países que, con los años, han logrado adelantos en la lucha contra el racismo en el empleo.

Este capítulo expone una visión de conjunto de las políticas que aplican muchos de los países industrializados para erradicar la discriminación racial en el empleo, en un intento de establecer lo favorable y lo adverso de las mismas. Su finalidad es también sugerir maneras de complementarlas que abarquen las condiciones políticas e institucionales imperantes en la mayoría de los países industrializados, así como las realidades de la actual economía mundial. En la primera parte del capítulo se explican los conceptos básicos y se plantean algunas perspectivas teóricas sobre la discriminación en el empleo. En la segunda parte se describen los mecanismos institucionales que se utilizan para combatir el racismo en el empleo. En la tercera parte se debate la cuestión de si estos mecanismos se pueden trasplantar a los países en desarrollo, especialmente en vista de las repercusiones de la globalización en la capacidad de los Estados para legislar sobre empleo y formular políticas económicas.

1. El concepto y los enfoques teóricos

La discriminación y la igualdad de oportunidades

Por lo general se reconoce que las decisiones laborales son justas cuando todos disfrutan de igualdad de oportunidades. No obstante, ¿cómo se puede definir la igualdad de oportunidades? Significa que las decisiones laborales – como los nombramientos, los ascensos o la selección para programas especiales de capacitación – se toman exclusivamente por razones meritorias. Dicho de otra forma, significa que factores como la raza y el origen étnico o nacional carecen de importancia alguna. Tan sólo factores como las calificaciones, la capacidad para desempeñar el trabajo y la experiencia acorde han de servir para seleccionar y nombrar a los candidatos. Esto es una garantía de que todos los candidatos a los puestos de trabajo reciban igual trato y, por ende, de que se respeta el principio de igualdad de oportunidades.

El Convenio n.º 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, de la OIT reafirma el papel preponderante de la igualdad de oportunidades. Su definición de discriminación es la siguiente:

A los efectos de este Convenio, el término *discriminación* comprende cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional y origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

Principales formas de discriminación

La discriminación puede ser directa o indirecta. La discriminación directa ocurre cuando un empleador niega el empleo a una persona por razones de raza, color u origen nacional. Esto presupone la intencionalidad. Es fácil determinar si hay o no intencionalidad cuando el empleador declara, de forma explícita o implícita, su deseo de no contratar a miembros de una raza determinada. Sin embargo, la intencionalidad se puede inferir también por la conducta del empleador. Tal inferencia se puede hacer cuando un empleador se niega a contratar a una persona calificada, que pertenece a una raza determinada, y el puesto de trabajo se sigue ofreciendo a candidatos con calificaciones análogas, pero de otra raza. Salvo cuando el empleador pueda aducir razones justificadas y legítimas, su conducta constituirá discriminación directa.

La discriminación puede ser también indirecta, como en los casos en que las políticas o las prácticas institucionales tengan como consecuencia la exclusión sistemática de las oportunidades de trabajo de los miembros pertenecientes a ciertos grupos. Esta forma de discriminación es quizás la más preponderante y la más difícil de erradicar. Esto sucede cuando los requisitos para un puesto de trabajo son supuestamente neutrales, pero excluyen constantemente a personas con determinadas características raciales o étnicas. Estos requisitos pueden ser limitativos por la estatura o el peso, así como los diplomas o requisitos formales que no se relacionan con el puesto de trabajo en sí. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos declaró ilícita esta clase de discriminación en 1971, en su renombrado fallo en el caso *Griggs c. Duke Power Co*¹. En este caso, el empleador exigió un título de estudios secundarios y un mínimo de coeficiente de inteligencia en las pruebas para el desempeño de un puesto que objetivamente no requería estas calificaciones. El Tribunal dictaminó que aunque el empleador no hubiese tenido la intención de discriminar, su conducta era ilícita debido a que excluía a los solicitantes negros, que de no haber sido así hubiesen estado calificados para el empleo. Se mantuvo que la discriminación indirecta era ilícita, incluso aunque no se pudiese demostrar la intencionalidad de la misma².

La persistencia de las repercusiones de la discriminación

Los recursos jurídicos contra la discriminación cumplen la función de consolidar y de restaurar el principio de igualdad de oportunidades. Sin embargo, el principio de igualdad de oportunidades tiene una considerable traba, a saber, que no tiene en cuenta las repercusiones actuales de las antiguas políticas discriminatorias. Por ejemplo, en

Sudáfrica, durante el régimen del apartheid, las barreras que excluían a los negros de ciertos puestos de trabajo eran una parte integrante fundamental de dicho régimen. Actualmente, aunque la discriminación sea inconstitucional en Sudáfrica, los negros siguen padeciendo las consecuencias de las antiguas prácticas discriminatorias. Así pues, por ejemplo, cuando los negros compiten hoy en Sudáfrica por puestos de trabajo están en desventaja, porque no siempre tienen la experiencia que se exige, debido a que no pudieron adquirirla durante el apartheid. Asimismo, cabe la posibilidad de que les falten las calificaciones formales, porque en el pasado se les negó la oportunidad de instruirse. Incluso cuando tienen calificaciones formales, puede que los empleadores los rechacen sobre la base de que no las han obtenido en instituciones que ellos conocen o en las que hayan contratado previamente. Los pueblos indígenas de América Latina y de otras partes del mundo se ven enfrentados a problemas de esta índole. Han soportado la discriminación racial durante tanto tiempo que hoy ya no pueden competir en pie de igualdad con quienes, en el pasado, se beneficiaron de semejantes prácticas.

En la estricta aplicación del principio de igualdad de oportunidades no se tienen en cuenta los factores de índole histórica que hoy ponen en desventaja a los miembros de ciertos grupos. El único propósito es velar por que el candidato más calificado consiga el puesto, el ascenso o cualquier otro beneficio laboral. En este escenario, la igualdad de oportunidades es estática. Sólo se tienen en cuenta las calificaciones de los candidatos en la fecha en que se toma la decisión, pero no se examinan las consecuencias que las antiguas políticas discriminatorias tienen en quienes compiten por puestos de trabajo en el mercado laboral. Sin embargo, habida cuenta de que las sociedades no son estáticas, la igualdad en el mercado laboral no se puede lograr a menos que se tengan en cuenta también las consecuencias actuales de las antiguas prácticas discriminatorias. No obstante, hay razones de peso que requieren prudencia para no seguir por este camino y que se deben evaluar con detenimiento.

Igualdad de trato y de resultados

Un sistema basado en la igualdad de trato no es forzosamente una garantía de que los resultados sean análogos. En esta tesitura se supone que todos los participantes tienen los mismos medios básicos para la consecución de lo que se proponen, pero no todos lo consiguen. Sólo aquellos con las mejores calificaciones lo logran, porque no todos los competidores manifiestan sus habilidades de igual forma. Así pues, la igualdad de oportunidades corresponde al modelo de un sistema de mercado en el que los resultados se consideran la fuerza que mueve a la gente a competir. Debido a que en un sistema de mercado ideal la competición es un proceso continuo, quienes hoy no logran alcanzar la meta saben que siempre tendrán otra oportunidad de conseguirlo.

Esta justificación aparentemente razonable de la desigualdad de resultados se topa con una dificultad aún mayor cuando sirve para explicar las desigualdades que se plan-

tean debido a un patrón histórico de discriminación racial. ¿A qué se debe que los negros o demás miembros de grupos minoritarios o económicamente débiles no puedan nunca al parecer ponerse a la par de los miembros de grupos económica o socialmente preponderantes? En los Estados Unidos, por ejemplo, pese a los enormes intentos de velar por la observancia de la igualdad de oportunidades, las minorías raciales y étnicas siguen escaseando en los puestos más altos y abundando entre los desempleados³. Esto obedece en parte a que los miembros de los grupos que han sido víctimas de la discriminación racial en el pasado no son hoy capaces de competir en el mercado laboral en condiciones de igualdad. La distribución desigual de los medios para competir es a menudo una consecuencia directa de una distribución desigual en anteriores rondas de asignaciones de bienes. Esto conlleva la creación de un círculo vicioso de discriminación. La actual disparidad de resultados es consecuencia de la disparidad de resultados en el pasado y se convertirá, a su vez, en un factor determinante de los resultados del mañana. ¿Cómo romper entonces este círculo vicioso?

Una alternativa sería alentar a que las víctimas de la discriminación trabajasen un poco más arduamente para superarse en sus calificaciones y poder así estar en mejor situación para competir por los puestos de trabajo. Es indudable que esta estrategia permitiría a algunas de las víctimas de la discriminación racial lograr asombrosos resultados, pero se trata de casos excepcionales. Los hechos corroboran que en las sociedades en que perduran los patrones históricos de discriminación, son tal vez vanos los esfuerzos individuales por parte de los miembros de las minorías raciales o étnicas para salvar las barreras laborales. En los Estados Unidos, por ejemplo, hay más desempleo entre los graduados superiores negros que entre los blancos, y los obreros negros que mejoran su formación no logran a menudo conseguir un ascenso. Hay datos que evidencian que cuando los obreros negros de mayor edad mejoran sus calificaciones los salarios suelen disminuir en lugar de aumentar⁴.

La tendencia a estereotipar y el afán de discriminar

La tendencia a estereotipar es una de las razones por las que persiste la discriminación y por lo que, pese al afán de superación personal, es tan difícil que las víctimas de discriminación salven las barreras en el empleo. En el ámbito laboral, el ejemplo más conocido y desalentador de la tendencia a estereotipar es cuando unas personas igualmente calificadas compiten por el mismo puesto de trabajo y lo único que las diferencia es la pertenencia a una minoría racial o étnica. En estas situaciones, los empleadores por lo general rehusarán nombrar al miembro del grupo minoritario, debido a suposiciones que se forjan acerca de su carácter o demás atributos. Estas suposiciones incluyen la idea de que son haraganes, poco honrados, inestables, propensos al alcoholismo o dados a la violencia. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas reconoció hace poco – en lo referente a la discriminación por razones de género – que la tendencia a estereotipar puede tener consecuencias ilícitas en el ámbito laboral y por ende, se justifican las medidas especiales para combatirla⁵.

Las decisiones laborales fundamentadas en esta clase de estereotipos respaldan y perpetúan los patrones predominantes de conducta discriminatoria. La tendencia a estereotipar es sobremanera perniciosa, pues quienes se sirven de ella no suelen percatarse de sus propios prejuicios. Asimismo, la tendencia a estereotipar como factor en las decisiones laborales contradice la opinión de algunos economistas según la cual el libre juego de la oferta y la demanda puede de por sí acabar con la discriminación. Esta singular interpretación económica de la discriminación es digna de un examen exhaustivo porque es muy preponderante y, a primera vista, muy convincente.

El razonamiento, en forma esquemática, es que la discriminación en el empleo existe porque algunos empleadores, inclinados a la discriminación, puede que estén dispuestos a pagar el precio de negarse a contratar a personas con quienes no quieran codearse⁶. Como darse el gusto de discriminar resulta caro, los empleadores sólo lo harán cuando la coyuntura sea imperfecta, es decir, cuando los empleadores ejerzan suficiente poder en el mercado que les aporte ganancias, pese a los costos adicionales en que incurran a consecuencia de sus preferencias discriminatorias. Así pues, los empleadores sólo podrán darse el gusto de discriminar cuando falle el mercado. Sin embargo, por el contrario, cuando prevalece la libre competencia, los empleadores que practican la discriminación quedan pronto eliminados del mercado, ya que sus precios de producción aumentan debido a que para satisfacer su afán discriminatorio tienen que subir los sueldos a los miembros de la raza o del grupo étnico dominante. La prescripción para formular políticas que conlleva esta teoría es que la liberalización del mercado es la manera más eficaz de erradicar la discriminación. Las fuerzas del mercado y el afán de lucro pondrán así fin a la discriminación.

No cabe duda que las fuerzas del mercado suelen contribuir a fomentar la igualdad de trato y pueden servir para eliminar las formas más patentes de discriminación. Sin embargo, las pruebas de que disponemos evidencian que, incluso en condiciones de libre competencia, la discriminación laboral suele persistir. La explicación del porqué es así estriba en el problema del afán de estereotipar. Según Kenneth Arrow, la discriminación persiste porque la percepción de los empleadores acerca de la productividad relativa de los empleados no se basa en criterios objetivos, sino en una evaluación subjetiva que, a su vez, estriba en los estereotipos predominantes. Así pues, como los empleadores consideran a los empleados blancos más fiables, eficientes y diligentes en el trabajo que sus homólogos de grupos minoritarios, contratarán a más empleados blancos, con lo cual perpetúan los patrones de discriminación preponderantes⁷. Lo anteriormente expuesto aconseja que la única forma razonable de romper el círculo vicioso de la discriminación es exigir a los empleadores que tomen medidas positivas para velar por que las barreras visibles e invisibles que perpetúan los patrones preponderantes de discriminación se eliminen rápidamente.

2. La acción a través de las instituciones

El Programa de Durban

Si el principio de igualdad de oportunidades fuese automático no habría necesidad de formular políticas para eliminar la discriminación racial en el empleo. Sin embargo, la discriminación en el empleo no se desvanece por el mero hecho de que las leyes y las normas laborales se basen en el principio de igualdad de oportunidades. Tampoco desaparecerá por virtud de la libre operación del mercado. Cada país industrializado así lo reconoce y, por ello se han formulado unos elaborados ámbitos legislativos y normativos para luchar contra la discriminación en el empleo. El ejemplo más riguroso es el de la Unión Europea⁸. Sin embargo, entre los países en desarrollo no ha cuajado aún la idea de la necesidad de tomar medidas positivas para luchar contra la discriminación. Por supuesto que hay ciertas excepciones como es el caso de Sudáfrica y Namibia, donde se han instituido amplios programas legislativos para erradicar la discriminación en el trabajo. Pero, en conjunto, la discriminación positiva no es frecuente en los países en desarrollo. En este sentido, el Programa de Acción que aprobó la Conferencia de Durban marcó un hito, pues contiene recomendaciones para luchar contra la discriminación⁹.

Desde un punto de vista holístico, el Programa de Acción vincula la lucha para erradicar la discriminación en el trabajo con la labor para eliminar la discriminación en la educación, la salud, la vivienda y el acceso a los servicios sociales. Ésta es una perspectiva útil, ya que las víctimas de la discriminación en el empleo sufren también de discriminación en otros ámbitos de la vida social. El Programa de Acción va dirigido tanto a los Estados como a los agentes no gubernamentales, tales como los sindicatos, las empresas y las ONG. Las medidas concretas del Programa se fundamentan en la práctica y la experiencia de los Estados con una práctica prolongada en la lucha contra la discriminación en el empleo. Entre estas medidas figuran la estricta aplicación de las normas laborales internacionales y nacionales, el apoyo financiero y de otra índole a las empresas cuyos propietarios sean víctimas de la discriminación racial y las medidas para mejorar la condición de las víctimas de la discriminación en el mercado laboral.

Las medidas para mejorar la condición de las víctimas de la discriminación en el mercado laboral se pueden agrupar en dos categorías, a saber: la eliminación de las barreras y la discriminación positiva. La eliminación de barreras tiene por objeto velar por un entorno propicio para el funcionamiento del principio de igualdad de oportunidades. Entre las medidas para llevarla a cabo figuran que los anuncios de vacantes, las entrevistas y los procedimientos de examen no obedezcan a prejuicio alguno; examinar las calificaciones y la experiencia, a fin de que sean las adecuadas para los puestos de trabajo; formar a los gerentes y a los jefes para sensibilizarlos con respecto a las manifestaciones de discriminación racial en el empleo y colaborar con los sindicatos y

demás representantes de los trabajadores para instaurar métodos de lucha contra el acoso racial y demás formas de discriminación.

La acción positiva o afirmativa implica que se tomen medidas para incluir a las víctimas de la discriminación en la base de candidatos a los puestos de trabajo; aumentar el ritmo de contratación de los miembros debidamente calificados de los grupos discriminados y agilizar las gestiones para sus perspectivas de ascenso. Todas estas medidas positivas implican, de una u otra forma, un trato preferente, aspecto que se reconoce y apoya en el Programa de Acción.

En los párrafos siguientes se ofrece una panorámica de los mecanismos institucionales que se utilizan para aplicar las medidas tendentes a potenciar la lucha contra el racismo en el trabajo.

Los códigos no vinculantes – la acción voluntaria

Una alternativa, que recibe amplio apoyo por parte del sector privado, es luchar contra la discriminación mediante la aplicación de códigos de conducta no vinculantes y la acción voluntaria, fundándose en que la intervención legislativa en este ámbito es contraproducente y probablemente se convertiría en medidas burocráticas, ineficaces y onerosas. Este punto de vista es atrayente porque hace hincapié en los peligros económicos de la intervención estatal mal dirigida en el ámbito de las políticas públicas. Habida cuenta de la aparente inestabilidad económica y de la incertidumbre que trajo consigo la globalización, es harto interesante la perspectiva que aboga por una abstención legislativa.

La acción voluntaria por parte de los empleadores reviste una importancia crítica. El racismo en el empleo sólo se podrá eliminar cuando los empleadores se percaten de que la igualdad de trato es una manera racional de gestión de los recursos humanos y que también propicia la buena marcha del negocio. De hecho, la mayor parte de las iniciativas legislativas concebida para luchar contra el racismo en el trabajo obliga a que los empleadores confeccionen informes estadísticos, realicen autoevaluaciones e instituyan procedimientos de queja para tratar los casos de denuncia de discriminación. Como es prácticamente imposible que las instituciones estatales verifiquen debidamente el cumplimiento de estas obligaciones, la colaboración voluntaria es fundamental en este ámbito. Sin embargo, como ha descubierto la mayoría de los países, la acción voluntaria, por sí sola, no sirve para erradicar el racismo.

Asimismo, es importante que los sindicatos colaboren de forma voluntaria. En conjunto, el movimiento sindical está sumamente comprometido en la lucha contra la discriminación, razón por la cual su colaboración es indispensable. Sin embargo, en algunos países los sindicatos son, desafortunadamente, los primeros infractores. En los Estados Unidos se trató de instituir medidas correctivas judiciales para eliminar las barreras que implantan los sindicatos a fin de restringir las oportunidades de empleo de los miembros de las minorías raciales.

Las medidas legislativas contra el racismo

La mayoría de los Estados reconoce en su constitución el principio de la igualdad de trato. No obstante, la aplicación de este principio en el ámbito laboral no suele traducirse en el ordenamiento jurídico nacional. Además, aun en países donde se han incluido cláusulas antidiscriminatorias complejas en los códigos laborales no se puede, o no se las quiere poner en vigor como es debido.

Si la lucha contra la discriminación se toma en serio, es fundamental instituir un marco jurídico claro. Éste ofrece la ventaja de la estabilidad y de la previsibilidad, de forma que los empleadores y los empleados sepan cuáles son sus respectivos derechos y obligaciones. También es útil porque, al conllevar obligaciones aplicables de igual modo a todas las empresas, no se desvirtúan las condiciones de competición. Asimismo, la legislación es ventajosa, pues permite a los gobiernos instituir procedimientos para velar por el cumplimiento y calibrar los adelantos en la lucha para erradicar la discriminación.

Los límites de la legislación – las instituciones independientes

La legislación es un elemento necesario en la lucha contra la discriminación, pero no basta. Debido a que la discriminación es de índole social y no se trata sólo de una cuestión política, el enfoque verticalista implícito en la legislación tiene sus limitaciones. Por esta razón precisamente es por lo que el Programa de Acción de Durban insta tanto a los gobiernos como a la sociedad civil a tomar medidas contra el racismo. Así pues, se ha de complementar la legislación con otros mecanismos, a fin de velar por una estrecha colaboración entre las partes concernidas, como la institución de un organismo independiente que ayude a agilizar la comunicación y el diálogo entre los representantes de los grupos discriminados y los representantes de trabajadores y empleadores. Hay un organismo de esta índole en Namibia y desempeña un importante papel para lograr el desmantelamiento pacífico de las antiguas políticas del apartheid y potenciar el proceso de reconciliación nacional.

Los organismos independientes que no están directamente bajo el control del gobierno de turno, ni simpatizan con el mismo, podrían desempeñar un importante papel en el cumplimiento de las políticas de lucha contra la discriminación en el trabajo. Así pues, servirían para concienciar a los empleadores y a los empleados acerca de la discriminación, así como para difundir información relativa a los programas y estrategias para erradicarla; servirían de apoyo a las víctimas de la discriminación; ayudarían a resolver, a través de la mediación o la conciliación, las disputas relativas a la discriminación laboral y, si nada de esto resulta, brindarían asesoramiento jurídico a los trabajadores que quisieran hacer valer sus derechos ante los tribunales.

Como es natural, los organismos independientes podrían ser de diversa índole. En algunos países, las comisiones de derechos humanos o las oficinas del defensor del

pueblo (instituciones nacionales de derechos humanos), desempeñan algunas de las funciones anteriormente mencionadas. Debido a la índole del problema, esta clase de instituciones es fundamental puesto que sirven de puente entre el Estado y la sociedad civil.

Los tribunales

Los tribunales ocupan un papel central en la erradicación de la discriminación en el empleo. Es obvio que en cualquier democracia próspera, el papel que desempeñan los tribunales es velar por la observancia y el cumplimiento de los derechos individuales y colectivos. Como la discriminación racial en el empleo infringe principios jurídicos y constitucionales fundamentales es natural que los tribunales participen en el proceso de erradicación de la misma. Ésta ha sido la experiencia en los Estados Unidos, donde los tribunales han dictado con frecuencia resoluciones correctivas para obligar a que los empleadores o los sindicatos adopten medidas positivas que acaben con las prácticas discriminatorias contra las minorías raciales o étnicas¹⁰.

El papel que desempeñan los tribunales está también sujeto a limitaciones. Debido a que los tribunales no promulgan leyes, sino que las interpretan, su eficacia depende de la amplitud de la legislación para instituir normas y procedimientos claros contra la discriminación. El interminable debate acerca del alcance de las medidas de acción afirmativa en los Estados Unidos es muestra de ello¹¹, pues los órganos políticos del Estado no han podido adoptar una postura firme en la lucha contra la discriminación, razón por la cual la respuesta de los tribunales ha sido igualmente ambigua. De todas maneras, no hemos de pretender que los tribunales tomen las decisiones políticas que nuestros legisladores tratan de eludir.

3. La discriminación racial y el desarrollo

En esta sección se trata la cuestión de si el marco institucional y las estrategias anteriormente enumeradas podrían aplicarse con éxito en los países en desarrollo, donde las condiciones políticas, jurídicas y económicas son hartamente diferentes de las preponderantes en los países en que se originaron estas instituciones y estrategias. A primera vista esta cuestión parece no tener sentido. Después de todo, en años recientes la mayoría de los países en desarrollo aprobó marcos regulatorios inspirados en modelos basados en la experiencia de los países industrializados. ¿Por qué no iban a hacer lo mismo en el ámbito de la discriminación en el empleo?

Por lo general, se reconoce que las políticas antidiscriminatorias pueden tener más éxito cuando quienes las formulan están al corriente de las mejores prácticas internacionales y se inspiran en ellas. Buscar una fuente de inspiración e ideas de este tipo por supuesto que no tiene nada que ver con emular, sin hacerse cuestión de ello, a las instituciones de otros países. Para asegurarse de que las instituciones y los programas estén acordes con el contexto local, es importante evaluar de forma realista las condi-

ciones reinantes. Al menos se deben tener en cuenta tres factores: la solidez relativa de las instituciones, las repercusiones de la pobreza y del desempleo generalizados, y el impacto de la globalización en la capacidad de los Estados para reglamentar las prácticas laborales.

La cuestión institucional

Si el racismo es un problema tanto social como político, una política de lucha contra la discriminación eficaz debería fomentar la movilización y la coordinación tanto de los Estados como de las instituciones no estatales, como los sindicatos y las asociaciones comerciales. Esta política presupone que las instituciones estatales se avengan a dialogar con los representantes de las minorías raciales y étnicas. Dicho de otra forma, lo que esta política conlleva es un régimen político propicio a la participación y a la democracia. Asimismo, esta política implica que el gobierno se sienta lo suficientemente seguro como para encomendar a un organismo independiente parte de la responsabilidad de aplicar las políticas antidiscriminatorias. Por último, es vital que se instaure un sistema judicial independiente, ya que los tribunales son responsables, en última instancia, de velar por la aplicación de las políticas antidiscriminatorias en el marco constitucional y jurídico. Así pues, es imperativo disponer de un sistema judicial independiente, ya que las políticas antidiscriminatorias se suelen considerar incoherentes con el principio fundamental de la igualdad jurídica. El cometido de los tribunales es velar por el debido respeto de los derechos de todos los ciudadanos, miembros tanto de las minorías como de los grupos mayoritarios.

Es muy difícil reunir estas condiciones. Esto es aún más cierto en los países en desarrollo debido a la falta de solidez de las instituciones y a la fragilidad del proceso democrático. De hecho, en algunos de estos países, la intolerancia étnica y el racismo suelen ser factores que determinan la extremada fragilidad del proceso democrático y de las instituciones. Así pues, parece que nos encontramos ante un círculo vicioso: las instituciones estatales imperfectas y débiles alimentan el racismo y las debilidades de estas instituciones parecen obstaculizar la lucha contra el mismo.

No obstante, es factible entrar en un círculo virtuoso, prueba de lo cual es el caso de Sudáfrica y Namibia. Ambos países sufrieron el apartheid durante muchos años y tras su liberación consiguieron, a través de medidas constitucionales, aprobar y aplicar amplias políticas antidiscriminatorias en el ámbito laboral, que propiciaron la mejora de la posición en el mercado laboral de los grupos que en el pasado fueron víctimas de la opresión racial. No sería pues equivocado considerar estas experiencias como algo fuera de lo común, ya que en ambos países las mayorías antes oprimidas tienen ahora el control gubernamental. Sin embargo, podemos sacar buenas enseñanzas de ellas, siendo la más sobresaliente que la lucha contra el racismo no se puede desvincular del proceso de ampliación de la democracia. Así pues, es importante recordar que la mayor parte de los grupos raciales y étnicos víctimas de la discriminación suele quedar

al margen del proceso político y no puede ejercer plenamente sus derechos como ciudadanos. Ahora bien, es imperativo que, además de eliminar las barreras para acceder al empleo y a otros bienes públicos, el sistema político incluya a las víctimas de la discriminación para que tengan voz y voto como corresponde. Este enfoque no sólo mejorará el proceso democrático, sino que además será una garantía de que las políticas encaminadas a erradicar la discriminación serán sostenibles.

La pobreza y el desempleo

Las políticas antidiscriminatorias en los países industrializados se fundamentan en el supuesto de que las condiciones del mercado laboral sean relativamente normales para poder absorber a las personas debidamente calificadas que están excluidas debido al racismo. Sin embargo, la situación es diferente en la mayoría de los países en desarrollo, en los que una gran proporción de las víctimas de la discriminación vive en condiciones de extrema pobreza, con pocas esperanzas de adquirir formación y prácticamente sin posibilidad alguna de integrarse alguna vez al mercado de trabajo formal. Además, como ocurre con los pueblos indígenas, muchos viven en zonas remotas y, por consiguiente, integrarse al mercado laboral suele conllevar una ruptura con sus raíces culturales. Aquellos que logran obtener empleo suelen estar confinados en puestos de trabajo mal pagados del sector de servicios, donde los empleadores tienen pocos miramientos con los derechos de los trabajadores. Éste es el caso concreto de las mujeres empleadas en el servicio doméstico, que son víctimas de discriminación tanto por motivos de raza como de género.

Al no poder encontrar un empleo adecuado, los miembros de los grupos víctimas de la discriminación racial se ven obligados a buscar otras alternativas. Éstas son principalmente empleos por cuenta propia en lo que generalmente se denomina el sector informal. La importancia de este sector como fuente de trabajo es colosal. En América Latina, por ejemplo, el sector informal proporciona más de una cuarta parte del empleo en la región¹². Una forma corriente de organización en este sector son las microempresas, es decir, empresas con menos de cinco trabajadores. En muchos países, estas empresas son propiedad de miembros de los grupos víctimas de la discriminación racial. El Programa de Acción de Durban hace un llamamiento para brindar apoyo económico y técnico a estas empresas, a fin de incrementar las oportunidades de trabajo para los miembros de estos grupos. Aunque indudablemente se trata de objetivos importantes, es necesario tener presente que en la mayor parte de los países en desarrollo las microempresas son fundamentalmente inestables, debido a que no son más que redes de seguridad provisionales para salir del paso cuando la coyuntura económica es desfavorable.

La pobreza extrema, el desempleo y la informalidad son los mayores desafíos que se han de tener presentes al formular y aplicar las políticas para erradicar la discriminación racial en los mercados laborales de los países en desarrollo. Estos desafíos

requieren políticas que tengan en cuenta las condiciones locales. Entre estas políticas cabe mencionar:

- el cumplimiento debido y justo del derecho laboral; por muy obvia que parezca esta recomendación, es fundamental que se cumplan y respeten los derechos de los trabajadores y que los ministerios de trabajo y demás organismos dispongan de los recursos necesarios para ello;
- la eliminación de barreras que impidan a los trabajadores desaventajados, como los del servicio doméstico, sindicarse y ejercer otros derechos fundamentales;
- los programas de lucha contra la discriminación en que tengan prioridad los más afectados y vulnerables, como los niños y las mujeres, y
- los programas de lucha contra la discriminación con una administración descentralizada en que participen activamente los representantes de las minorías étnicas y raciales.

La globalización

Aunque la globalización es inevitable, hay dos vertientes opuestas de opinión en cuanto a sus bondades. Hay quienes alegan que la globalización propicia la eficiencia eliminando las barreras artificiales que oprimen a los mercados, mientras que otros la consideran un mero artilugio para exportar puestos de trabajo a donde las condiciones laborales sean precarias y la mano de obra más barata. Pese a estos desacuerdos, hay dos proposiciones acerca de las cuales casi todos están de acuerdo, a saber: primero, que la globalización ha conferido poder de forma significativa a las compañías transnacionales y segundo, que debido a ello, el poder de los gobiernos nacionales para regir los procesos económicos se ve disminuido.

En el ámbito laboral, la globalización ha tenido notables repercusiones. Ha menoscabado los derechos de los trabajadores, puesto que los mercados laborales flexibles han erosionado la protección que los trabajadores vulnerables obtienen del derecho laboral. El poder de negociación de los trabajadores también se ha visto reducido sobremanera, puesto que la liberalización de las inversiones ha hecho de la deslocalización a otros países una verdadera amenaza. Además, las tentativas para atraer la inversión extranjera y la intensa competencia para atraer inversiones han creado incentivos para que los gobiernos debiliten las normas del trabajo, propiciando así la llamada «convergencia a la baja».

Habida cuenta de este sombrío panorama, no es de sorprender que en ciertas partes del mundo se haya acentuado la discriminación racial en el empleo. Entre los miembros de las minorías raciales y étnicas, que son los más vulnerables, están los que trabajan en las zonas francas industriales, donde se suelen suavizar las normas laborales como condición previa para la inversión de capital; hay quienes trabajan por un sueldo miserable en talleres de explotación y quienes trabajan en el sector agrario largas horas fuera del amparo de las normas laborales.

Estos desafíos tienen solución, pero hasta ahora la comunidad internacional no ha sido capaz de enfrentarse a ellos. El debate de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sin resultado alguno, acerca de los vínculos entre el comercio y las normas laborales ha sacado a la luz divisiones e incertidumbres, pero no sirvió para que se formulara medida alguna sobre el particular. Esto ha dado lugar a escisiones entre los países pobres, ya que algunos consideran la aplicación de las normas fundamentales del trabajo como un proteccionismo disfrazado. Asimismo, ha dividido a los países industrializados, pues algunos tienen reservas ante cualquier forma de medidas multilaterales y prefieren apoyarse en medidas bilaterales, que se pueden ajustar a los intereses nacionales.

Tal vez el logro más esperanzador a nivel internacional surge del consenso en cuanto a la existencia de normas fundamentales del trabajo que se deben observar en todo el mundo. La OIT ha declarado la obligatoriedad de estos principios para todos los Estados miembros. Estos principios son: la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación¹³. Aunque se reconoce que la eliminación de la discriminación es uno de los principios fundamentales, se trata de un punto de partida. Aún queda mucho para lograr que se formulen medidas internacionales que garanticen el cumplimiento de estos principios fundamentales en el trabajo, con igual eficacia y celeridad que el libre comercio y la liberalización de las inversiones. El reciente informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización de la OIT ofrece importantes ideas y oportunidades para la consecución de este objetivo¹⁴.

Lecturas complementarias

Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Prevención de la Discriminación – El concepto y la práctica de la acción afirmativa, Informe final presentado por el Sr. Marc Bossuyt, Relator Especial, E/CN.4/Sub.2/2002/21.

OIT, *La hora de la igualdad en el trabajo*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2003.

Temas para debatir

¿ Creen Uds. que se justifica la acción afirmativa o las medidas especiales en favor de los grupos que han sufrido la discriminación racial en el pasado? ¿ Saben qué programas de acción afirmativa hay en su país en el ámbito laboral? ¿ Es la pobreza un factor importante para comprender la discriminación racial en el trabajo? El autor declara que « la lucha contra el racismo no se puede desvincular del proceso de ampliación de la democracia », ¿ comparten Uds. esta opinión ?

Referencias

- ¹ *Griggs v. Duke Power Co*, 401 U.S. 424 (1971).
- ² El caso se relacionaba con la Ley de derechos civiles de 1964. El Tribunal Supremo formuló una interpretación de la violación de la cláusula de igualdad de protección en virtud de la Constitución de los Estados Unidos, según la cual era necesario poder demostrar la intencionalidad de la discriminación.
- ³ Gill, A., «The Role of Discrimination in Determining Occupational Structure», *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 42, 1989, págs. 610 a 623.
- ⁴ Wanner, R. y McDonald, L., «Ageism in the Labour Market: Estimating Earnings Discrimination Against Older Workers», *Journal of Gerontology*, vol. 38, 1983, págs. 738 a 744.
- ⁵ *Hellmut Marschall vs. Land Nordrhein-Westfalen*, 1998 1 CMLR 547.
- ⁶ Becker, G. S., *The Economics of Discrimination* (2.^{da} ed.), Chicago University Press, 1971.
- ⁷ Arrow, K. J., «The Theory of Discrimination», en O. Ashenfelter y A. Rees (eds.), *Discrimination in Labour Markets*, Princeton University Press, 1973, págs. 3 a 33.
- ⁸ Véanse la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 9 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- ⁹ Véase la parte III del *Programa de Acción* y, en particular, los párrafos 103 a 108. A/CONF.189/12.
- ¹⁰ Faundez, J., *Affirmative Action International Perspectives*, OIT, Ginebra, 1995.
- ¹¹ *Ibid.*
- ¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago, 2000.
- ¹³ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, aprobada en la 86.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 18 de junio de 1998.
- ¹⁴ OIT, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Ginebra, 2004.

5. El racismo y la salud

Cristina Torres Parodi

[La Conferencia Mundial] insta a los Estados a que, individualmente y mediante la cooperación internacional, mejoren las medidas encaminadas a satisfacer el derecho de cada persona a disfrutar el máximo nivel alcanzable de salud física y mental, con miras a eliminar las diferencias en el estado de salud, que se reflejan en los índices de salud normalizados, que puedan ser resultado del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

(Párrafo 109 del Programa de Acción de Durban)

Introducción

En el presente capítulo se estudian las repercusiones de la discriminación racial en el estado de salud de las personas, las comunidades y los pueblos de diferentes orígenes raciales, incluidos los inmigrantes, así como las barreras que impiden el acceso a los servicios de salud, promoción de la salud y prevención de las enfermedades. Aunque el capítulo se centra en las Américas, esta dimensión de la discriminación racial es una preocupación manifiesta en todas las regiones.

Los adelantos de la ciencia médica han posibilitado el rechazo de las ideas que se han empleado para racionalizar el racismo. Actualmente, la comunidad científica está de acuerdo en que las variaciones fenotípicas no presentan diferencias notables entre los seres humanos. Por consiguiente, no es correcto hablar de las razas fundamentándose en la biología o la genética. Las principales diferencias entre las personas y los pueblos radican en la cultura.

La raza es un concepto social, político y cultural. Recientemente se introdujo en el tratamiento de estos temas el concepto de etnicidad, entendida como un conjunto compartido de mitos, ancestros, religión, territorio, vestimenta, lenguaje y memorias de un pasado colectivo compartido por el que se rigen las relaciones de una comunidad humana. Aunque ambos se refieren en última instancia al mismo fenómeno social, los académicos prefieren emplear el vocablo de grupo étnico para referirse a todos los grupos humanos que se identifican con una cultura determinada. Algunas comunidades y organizaciones sociales no siempre están de acuerdo con estas designaciones genéricas y prefieren términos más concretos. En las Américas, por ejemplo, el vocablo de pueblos indígenas se emplea para referirse a los descendientes de los pueblos precolumbinos, conforme a la definición que se adoptó en el Convenio n.º 169 de la OIT¹. Los aborígenes o pueblos indígenas constituyen uno de los mayores grupos en el mundo, a saber, 300 millones de personas en todas las regiones. De estos, hay 150 millones en Asia y unos 40 millones en las Américas.

Por motivos históricos, las diferentes comunidades étnicas y raciales han quedado excluidas de los beneficios del desarrollo en las Américas. Hay que afrontar el acervo histórico y su legado.

«...los grupos de descendencia africana y otras etnias originarias atravesaron durante el proceso social y político de construcción de la región, etapas de extrema deprivación en términos económicos, jurídicos y sociales, marcadas por la sumisión político-militar y el esclavismo, que sin duda han dejado una impronta a lo largo de los siglos y se percibe una participación social y política restringida de las minorías y grupos étnicos, aún en la realidad social actual.»²

Estos antecedentes históricos se reflejan hoy en desequilibrios relativos al acceso a los servicios de salud y a la educación, así como a las disparidades en las oportunidades de participación en la vida política, social y cultural. Así pues, estos grupos han perdido la oportunidad de beneficiarse de antiguas políticas y programas sociales, quedando en desventaja en el mercado laboral y en cuanto al acceso a créditos, por lo que han mermado aún más las posibilidades de avance social de los mismos. Por consiguiente, el origen étnico se puede considerar como un factor en la exclusión estructural de ciertos grupos o pueblos.

Se suele hacer caso omiso de la etnicidad en las políticas de desarrollo, entre las cuales están las políticas de salud. En la región de América Latina y el Caribe, particularmente, el estudio de las desigualdades vinculadas al origen étnico es relativamente nuevo y se fomenta a través de la labor de las organizaciones regionales e internacionales³.

El empleo de la variante de «grupo étnico/raza» en el análisis de las disparidades puede servir para lograr mejores resultados en los programas de lucha contra la pobreza e iniciativas análogas. Estos programas podrían resultar más eficaces que las estrategias anteriores en que no se tomaba en cuenta el origen étnico en su definición de pobreza y se suponía que bastaba con abogar por aliviar la pobreza mediante el crecimiento económico. Las deficiencias de esta estrategia se han puesto de manifiesto pues, incluso en épocas de crecimiento económico, América Latina y el Caribe es la región que ha experimentado las mayores disparidades en los ingresos y en otros factores de calidad de vida como la atención médica y el acceso a los servicios de salud⁴.

1. Las minorías étnicas o raciales: la brecha de la salud

La Conferencia Mundial de Durban reconoció e instó a que se tomaran medidas urgentes ante la evidencia, en muchos países, de las graves desventajas en el estado de salud de los grupos raciales, incluidos los inmigrantes y los refugiados. El Programa de Acción recordó que el disfrute del nivel más alto posible de salud física y mental es uno de los derechos humanos universales al que todos deben tener acceso, sin discriminación de hecho ni de derecho, por razones de condición étnica u otras⁵.

Las publicaciones al respecto evidencian que los efectos de las disparidades por razones de origen étnico, el acceso a los servicios y la calidad de la atención de salud se han venido estudiando en un número creciente de países y abarcan un amplio espectro de sociedades que difieren en cuanto a situación geográfica y desarrollo⁶.

La evidencia disponible acerca de las disparidades de salud – en que ahora figuran todos los países – deja en claro que la exclusión social es generalizada y refleja el legado de la antigua discriminación racial, así como la experiencia de la discriminación constante. Tanto en países industrializados como los Estados Unidos, Australia o el Canadá, al igual que en países en desarrollo como el Brasil, Sudáfrica o Colombia, las minorías étnicas o raciales, así como los inmigrantes y los refugiados sufren desventajas en las condiciones de vida y el estado de salud, independientemente del nivel de instrucción, ingresos, edad o sexo.

La esperanza de vida al nacer

En Brasil, un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en colaboración con el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas del Brasil (IPEA), registró que en la última mitad del siglo XX, la diferencia de la esperanza de vida al nacer entre los blancos y los afrobrasileños era de siete años. En 1950, la esperanza de vida al nacer era de 47 años para los blancos y de 40 para los afrobrasileños⁷, disparidad que no ha variado en medio siglo. Los brasileños experimentaron una considerable mejora en los índices de esperanza de vida al nacer a finales del decenio de los noventa pero, cuando se analiza por raza, persiste la disparidad de siete en detrimento de los afrobrasileños (63,5 años en comparación con 70 años para las personas de origen caucásico)⁸.

La información oficial del Servicio de Salud de los Aborígenes Australianos (datos correspondientes a 1996) evidencia que la esperanza de vida al nacer de los aborígenes (1,7% de la población) es de entre 20 y 25 años inferior a la de quienes no son aborígenes⁹.

En Guatemala hay una estrecha correlación entre la esperanza de vida al nacer y la distribución de la población por grupos étnicos, registrándose un diferencial de casi diez años entre las personas nacidas en la capital y los nacidos en Totonicapán, departamento de Guatemala donde más del 96% de la población es indígena.

En Panamá, la provincia de Boca de Toro tiene una población indígena considerable: la mortalidad debida a la diarrea en los últimos años fue de 34,4 por 100.000, en comparación con la media nacional de 6,4¹⁰.

En los Estados Unidos, los indígenas americanos y de Alaska tienen una esperanza de vida al nacer de cinco años menos que la población en general. La esperanza de vida de la población en general es de 76,9 años, de los cuales 71,8 para los afroamericanos, 71 para los indígenas y 77,4 para los blancos¹¹.

La mortalidad infantil

La mortalidad infantil es otro de los indicadores que sirve para medir los diferenciales en el estado de salud. En este capítulo se analiza este indicador por origen étnico en determinados países de los que se dispone de información.

Cuadro 1: Tasas de mortalidad infantil por cada 1.000 nacimientos vivos, Sudáfrica, 1993

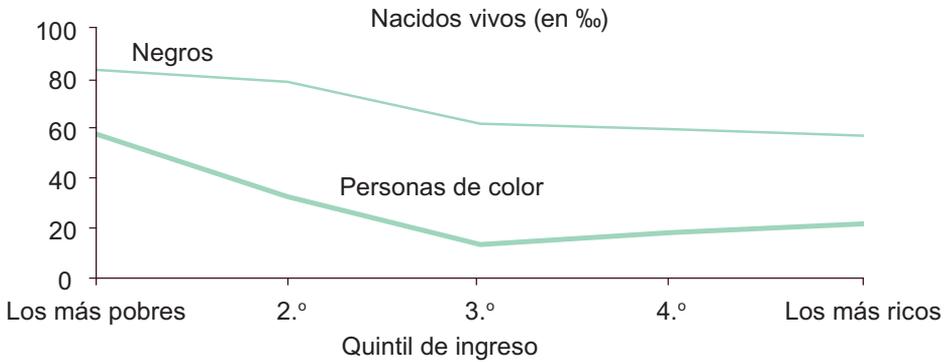
<i>Grupo</i>	<i>Tasa de mortalidad infantil</i>
Negros	72
Gente de color	22
Indios	32
Blancos	13
Proporción: Blancos/Negros	5,5

Fuente: Gilson L. y Di McIntyre, «South Africa: addressing the legacy of apartheid» en *Challenging Inequities in Health*, Fundación Rockefeller/OPS, 2002.

En este cuadro se observa que la tasa de mortalidad infantil de los negros es cinco veces más elevada que la de los blancos. La proporción es superior a la de un análisis basado únicamente en el nivel de ingresos, en el que es aproximadamente tres veces mayor en el quintil más pobre que en el quintil más rico.

El estudio de este caso pone de manifiesto, sobre la base de los datos recabados en la Encuesta sudafricana del nivel de vida y desarrollo realizada en 1993, que es importante aislar la variable del origen racial o étnico, pues ésta evidencia las constantes desigualdades de aspectos diferentes al nivel de ingresos y a la educación.

Gráfico 1: Tasa de mortalidad infantil de negros y personas de color por quintiles de ingresos (Sudáfrica, 1993)



Fuente: Encuesta del nivel de vida y desarrollo, Sudáfrica, 1993.

El gráfico indica que la diferencia en las tasas de mortalidad infantil es superior a la de todas las variaciones en el nivel de ingresos y destaca que la proporción de los valores de las tasas correspondientes al grupo más pobre (quintil 1) es muy parecida a la del grupo de mayores ingresos (quintil 5).

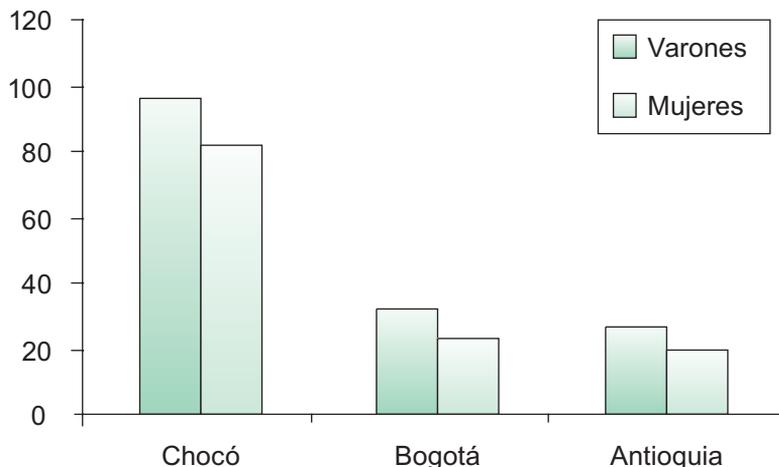
Cuadro 2: El riesgo relativo de mortalidad infantil de menores de 5 años (Sudáfrica, 1995)

<i>Población</i>	<i>Riesgo relativo</i>
Africanos	2,0
Gente de color	1,3
Indígenas	1,0
Blancos	1,0

Fuente: South African Health Review, Chapter 4: Health Status and Determinants, Sudáfrica, 2000.

Pese a la labor sistemática que el Gobierno de Sudáfrica viene realizando desde comienzos del decenio de los noventa a fin de estrechar la brecha de mortalidad infantil, el censo de 1996 indica que, en 1995, el riesgo de mortalidad de los niños africanos menores de cinco años continuaba siendo el doble que el de los niños blancos.

Gráfico 2: Mortalidad infantil en Colombia, en departamentos seleccionados, por sexo

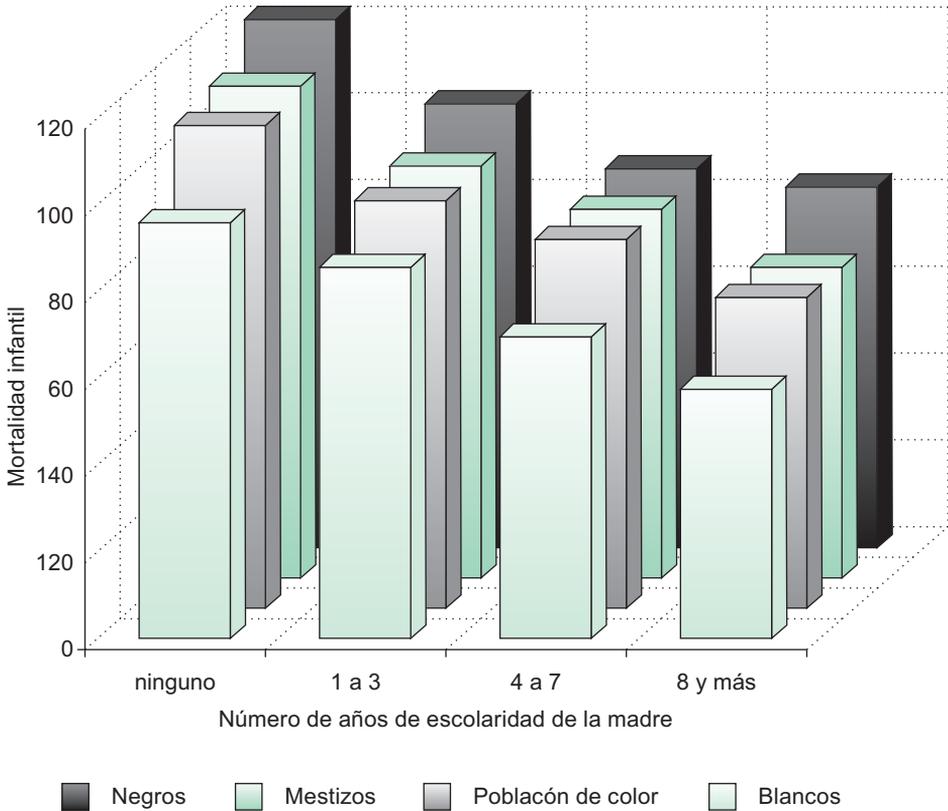


Fuente : Equidad en salud : desde la perspectiva de la etnicidad, OPS, Washington D.C., 2001.

Las cifras desglosadas por sexo en el gráfico 2 evidencian que la tasa de mortalidad infantil es tres veces mayor para los varones y cuatro veces para las niñas en el departamento de Chocó, donde la población es en su mayoría de origen africano, que en otros departamentos de Colombia, como Bogotá y Antioquia, donde es en su mayoría caucásica. La mortalidad infantil de los varones es superior a 90 por cada 1.000 nacimientos vivos en Chocó, pero inferior a la media nacional en Antioquia, donde es sólo inferior a 25.

Los especialistas se preguntan si el origen étnico es de hecho un macrofactor determinante de la salud o si las diferencias en las tasas de mortalidad infantil se correlacionan fundamentalmente con el nivel socioeconómico. El gráfico 3 corresponde al Brasil y en él se establece una correlación entre los niveles de escolaridad de las madres, desglosados por origen étnico, como medición indirecta del nivel de vida, y la mortalidad infantil.

Gráfico 3: Mortalidad infantil en el Brasil, por raza y años de escolaridad de la madre



Fuente: Pinto da Cunha, E., en Barata et al: *Equidade e saúde: Contribuições da epidemiologia*, Abrasco/FIOCRUZ, Río de Janeiro, 1997.

Si se compara la mortalidad infantil con los años de escolaridad de la madre, en cada grupo étnico se observa que los hijos de las mujeres afrodescendientes con mayor escolaridad (ocho años y más) tienen la misma mortalidad infantil que los hijos de las mujeres blancas analfabetas. Esto demuestra que la variable del origen étnico tiene cierta independencia del nivel socioeconómico de las personas medido por el nivel de escolaridad.

Tasas de homicidio

En los Estados Unidos las tasas de homicidio proporcionan otra medida de correlación entre la raza, la salud y las condiciones sociales.

Cuadro 3: Tasas de homicidio en los Estados Unidos de adultos entre 25 y 44 años, por raza y años de escolaridad (1994-1995)

Años de escolaridad	Hombres		Mujeres	
	Afro-americanos	Blancos	Afro-americanas	Blancas
< 12 años	163,3	25,0	38,2	10,2
12 años	110,7	10,6	22,0	4,7
> 13	32,4	2,9	9,4	1,6
Total (1995)	77,9	11,0	17,4	3,3

Fuente: LaVeist, Thomas, *Race, Ethnicity and Health*, Maryland, Jossey Bass, 2002.

En el cuadro 3 se observa que hay una diferencia constante entre las probabilidades de ser víctima de homicidio según la raza. Aun en la población masculina con educación terciaria, la razón entre afrodescendientes y blancos es de aproximadamente 11.

En cuanto a los homicidios, Esmeralda, una provincia del Ecuador con elevada población afrodescendiente, presenta una tasa de homicidio cuatro veces mayor que la media nacional, es decir, superior a 40%, en comparación con menos de 10%. Asimismo, se observa una diferencia considerable en el análisis de la tasa de suicidios, que es de 14 en la población afrodescendiente y de 5 para el total de la población. La tasa de suicidios se relaciona con la estabilidad emocional de las personas¹².

El acceso a los servicios médicos

El acceso a los servicios es un indicador clave para medir inequidades en la salud entre los grupos étnicos. Muchos estudios corroboran que el acceso se relaciona con la posición económica. Un estudio llevado a cabo en los Estados Unidos señaló que los no asegurados se distribuían de la siguiente manera: blancos, 10,2%; afrodescendientes, 19,7%; mexicano-americanos, 36,9%; puertorriqueños, 15,5% y cubano-americanos, 20,3%¹³. Cabe observar las minorías raciales y étnicas se encuentran en una situación mucho más precaria que los estadounidenses blancos en cuanto al acceso a los servicios médicos.

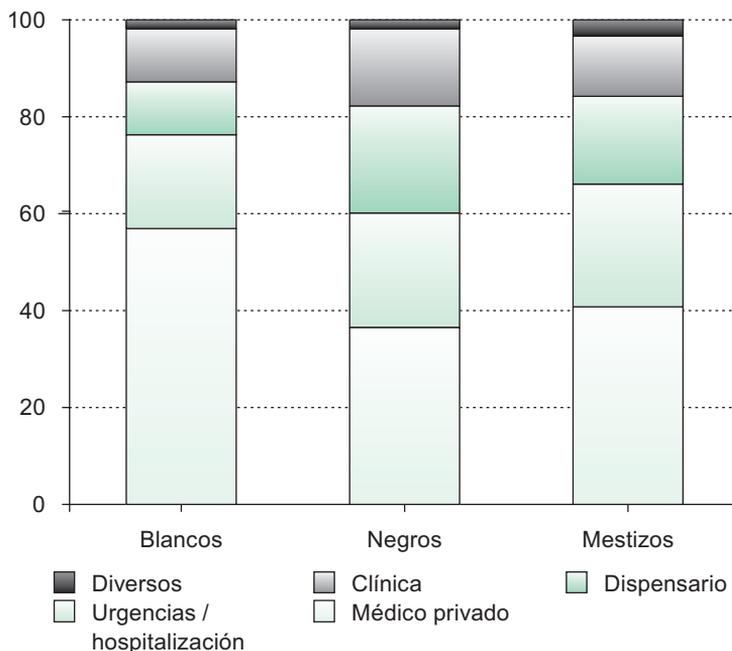
Más cabe preguntarse si la respuesta a estas disparidades que se repiten en otros cuadros obedece más bien a la pobreza que al origen étnico. El cuadro 4 se basa en datos de la Encuesta de hogares realizada en el Brasil en 1998, en que figuran datos correspondientes al acceso a las diferentes clases de servicios de salud, diferenciando a los blancos de los afrodescendientes y desglosando esta última categoría en mulatos y negros. Los grupos étnicos tienen un comportamiento diferencial frente a los servicios que no obedece únicamente a las dificultades económicas, ya que se analiza el comportamiento dentro del quintil de ingresos más alto en las tres categorías (blancos, mulatos y negros).

Este comportamiento del quintil más alto, integrado por personas con el mayor poder adquisitivo, evidencia que quienes más recurren a la consulta médica privada son los blancos (la columna más alta), seguidos de los mulatos, que recurren menos, y de los negros, que recurren mucho menos. Ocurre lo contrario con las consultas a los servicios de urgencia a las que acude un porcentaje mucho más alto de personas afrodescendientes que de brasileños blancos.

Estas cifras ponen de manifiesto que los blancos con cierto nivel de ingresos optan por los servicios de salud de mejor calidad y dependen menos de los servicios públicos. Las visitas a las consultas médicas particulares implican también una actitud positiva ante la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades. Es probable que estas personas reciban mejores cuidados de salud debido a las frecuentes visitas médicas y a la prevención oportuna. Asimismo, los datos relativos a los Estados Unidos evidencian que la prontitud de las visitas médicas es uno de los factores clave para poder detectar a tiempo los problemas incipientes de salud¹⁴. El diagnóstico temprano o tardío incide sobremanera en la elección de las posibles clases de tratamiento. El diagnóstico tardío imposibilita el recurso a ciertos tratamientos por no tener ya objeto alguno la aplicación de los mismos.

Por consiguiente, las personas afrodescendientes se ven sometidas a tratamientos mucho más extremos, como extracciones y amputaciones, por no recurrir a tiempo a los servicios médicos. En comparación con los estadounidenses blancos, los afroestadounidenses tienen más probabilidades de padecer asma y recibir tratamiento en los servicios de urgencia y ser hospitalizados, lo que implica el acceso limitado a los servicios de prevención y de atención primaria de salud. Asimismo, es más probable que los afrodescendientes se tengan que someter a más amputaciones que los blancos¹⁵.

Gráfico 4: Clase de servicio que suele utilizar el quintil de ingresos per cápita más altos, por grupo étnico, Brasil, 1998



Fuente: Elaborado por la OPS con datos estadísticos oficiales de la Encuesta de hogares del Brasil, PNAD, 1998.

Muchos de los factores relacionados con el origen social pueden impedir o fomentar el acceso a los servicios de salud de los distintos grupos étnicos. Entre éstos se encuentran los ingresos, la educación, el sexo, la edad, las habilidades lingüísticas y cómo percibe una persona el propio estado de salud. Un estudio de la población de origen chino en Inglaterra demostró que este grupo poblacional indicó condiciones de salud análogas entre sí, pero eran pocas las personas que acudían a las consultas de médicos generalistas¹⁶. Se realizó una encuesta como parte del estudio, que evidenció que sólo un 19% de los miembros de la comunidad china en Inglaterra acudió al médico el mes anterior a la entrevista, en comparación con un 28% de la población en general. Asimismo, este porcentaje se mantuvo bajo durante un período prolongado. Durante los 12 meses anteriores a la entrevista, 64% de la población china había acudido a una consulta de un generalista, en comparación con 76% de la población en general. El estudio llega a la conclusión de que el idioma es un obstáculo para los miembros de la comunidad china que no hablan inglés y prefieren consultar a los médicos chinos tradicionales.

El acceso al tratamiento y a los cuidados de salud mental pone también de manifiesto las disparidades entre los grupos. Los estudios evidencian que las barreras que impi-

den el acceso a los cuidados de salud mental se pueden relacionar con factores tales como la segmentación en la calidad de los servicios o estriban en las diferencias culturales. Así pues, es posible que haya un estigma vinculado con las enfermedades mentales, lo que imposibilita que las personas recurran a pedir ayuda¹⁷. Un estudio de estadounidenses de origen mexicano que padecían trastornos de salud mental evidenció que éstos solían recurrir menos a consultar a los especialistas de salud mental que los blancos no hispanos¹⁸.

2. Equidad, etnicidad y políticas públicas

Hay consenso acerca de los valores fundamentales de las sociedades democráticas modernas con objeto de lograr una ciudadanía sin restricciones, a saber, la aplicación de los derechos humanos, la tolerancia, la equidad, el pluralismo y la igualdad étnica y racial.

En el siglo XX, el compromiso con el valor de la igualdad de ciudadanía se expresó en muchas sociedades para planificar e implementar el «acceso universal» a los programas de salud. En los últimos 50 años, el sector de salud en muchos países ha tenido dificultades para contrarrestar la mortalidad infantil y materna, mejorar las condiciones de salud en general y ampliar la cobertura. La iniciativa de la OMS para el año 2000, «Salud para todos» desarrolló estrategias relativas a la atención primaria de salud y la prevención de enfermedades centrándose en los grupos más desfavorecidos¹⁹.

En los últimos decenios del siglo XX, se comenzó a debatir si estas iniciativas de prevención eran o no suficientes para velar por la igualdad de acceso a los cuidados de salud. Las investigaciones realizadas en este ámbito confirmaron que siempre habían sido fructíferas. Los esfuerzos para mejorar las oportunidades a fin de que los ciudadanos pobres y desfavorecidos ejerzan los derechos políticos a través de los procesos electorales como votantes han sido más eficaces, aunque han tenido menos éxito por lo que se refiere a su acceso a los puestos representativos en la sociedad.

En otros ámbitos que reflejan la calidad de vida (como la salud, la educación, la vivienda, la sanidad) continúan persistiendo grandes brechas entre los grupos sociales de una misma sociedad. Uno de estos grupos son los inmigrantes. Los inmigrantes, que llegan a un país en busca de libertad, incluso en algunos casos para salvar su vida o poder disfrutar de mejores condiciones materiales de vida, descubren que al igual que la desventaja social que llevan consigo, se topan con barreras de otra índole y con el rechazo cultural (idioma, vestimenta, religión). Asimismo, se percatan de que comparten niveles análogos o inferiores que las minorías étnicas locales en cuanto a salud, instrucción, vivienda e ingresos.

Es sabido que el tropiezo más notable que sufren los inmigrantes para tener acceso a los servicios de cuidados de salud estriba directamente en su condición de inmigrantes y en su empleo frecuente en el mercado laboral no estructurado (labores agrícolas, tra-

bajo a destajo, etc.), lo que no les proporciona prestaciones sociales. No obstante, son pocos los países que disponen de estadísticas comparativas en relación con los grupos de inmigrantes y la salud.

En el pasado, las políticas sociales, como principal instrumento de acceso a la seguridad social de los desfavorecidos y los pobres, han tenido dificultades para hacer partícipes a ciertos sectores de la población, en particular, a las minorías étnicas y a los trabajadores migrantes. El enfoque universal, habida cuenta de variables como el sexo, el origen étnico/racial y el nivel de ingresos, ha dado lugar a grandes brechas entre los distintos segmentos de la población, al margen de la variable que se escoja²⁰. La discriminación racial como factor social propicia estas disparidades de salud entre la población. La discriminación en el ámbito de la salud reviste muchos aspectos, entre ellos, las dificultades de acceso a los servicios, la mala calidad de los servicios disponibles y la información inadecuada para tomar decisiones²¹. Asimismo, puede que la discriminación obedezca a factores indirectos como el estilo de vida, el lugar de residencia, el empleo, el nivel de ingresos y las condiciones individuales o familiares.

Hay una honda y tenaz relación entre la pobreza y la etnicidad, lo que dificulta el análisis por separado de estos dos procesos. Antes se mencionó someramente que hay pruebas de que la etnicidad es una variable que aumenta las desventajas y que puede operar al margen de la clase social o de los estratos socioeconómicos. Sin embargo, cabe preguntarse si las políticas para contrarrestar la pobreza, pensadas para los pobres en general, servirían también para poner fin a las disparidades étnicas. ¿Por qué las políticas, concebidas según el modelo de acceso universal, no han bastado para proporcionar, en el pasado, igualdad de oportunidades a los ciudadanos de diferentes orígenes étnicos? ¿Qué se puede hacer en el sector de salud para invertir esta tendencia a las disparidades?

Las respuestas a estas preguntas siguen aún sin ser lo suficientemente claras, mas quienes formulan las políticas en distintos países han tratado de encontrar soluciones y han implementado programas y proyectos cuyas pautas y lecciones serían de provecho.

Algunos países han instituido programas de salud especializados para las minorías étnicas y la población indígena como los Servicios de Salud de los Aborígenes de Australia y los Servicios de Salud de los Indígenas de los Estados Unidos. Asimismo, se han concebido programas especiales en los ministerios de salud, como es el caso en Bolivia, el Brasil, Colombia y el Ecuador. De esta experiencia se deducen ciertas pautas y consejos para satisfacer las necesidades de las minorías, entre ellos:

- la necesidad de desglosar los datos estadísticos por raza y grupo étnico;
- la perspectiva étnica se debe incluir en el modelo de los programas de salud específicos para indígenas;

- la participación de las minorías étnicas se debe propiciar al formular y evaluar los proyectos de salud;
- los servicios de salud deben superar las barreras culturales para posibilitar el acceso a los grupos étnicos y raciales;
- se debe fomentar el uso de la medicina tradicional como parte de los sistemas y de los programas de atención de la salud pública.

3. La importancia del desglose de datos

Uno de los problemas fundamentales que enfrenta la labor para formular, controlar y evaluar las políticas de salud pública, habida cuenta de las diferencias étnicas y raciales, radica en la falta de información²². A fin de luchar contra la discriminación y la desigualdad, debe ser más clara la composición étnica de la población. Sin datos fidedignos recabados de manera sistemática y paulatina, que se clasifiquen o desglosen por origen étnico, no se podrán solventar con eficacia los problemas y desafíos que plantea la discriminación étnica y racial, incluidos los relativos a la salud. Es pues necesario incluir preguntas acerca del origen étnico en el censo, en las encuestas por hogares y demás sistemas de recolección de datos públicos con objeto de formular políticas públicas basadas en los resultados. La Conferencia de Durban reconoció que esta clase de datos desglosados es fundamental para erradicar el racismo, la discriminación racial y la xenofobia e instó a que todos los países lleven a cabo la recolección de datos de esta manera²³. Estos datos se están recopilando en cierto número de países desarrollados y en desarrollo. Los Estados Unidos y el Reino Unido son buen ejemplo de ello, pues en estos países se llevan recolectando estos datos desde hace decenios. Más recientemente, muchos países de América Latina y el Caribe (la Argentina, Belice, Bolivia, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Paraguay y Venezuela) incluyeron una pregunta relativa al origen étnico en el censo correspondiente a 2000²⁴. El siguiente paso sería incluir el origen étnico en las encuestas periódicas de hogares, de amplia utilización en la recopilación de datos socioeconómicos. En el ámbito de la salud, convendría añadir el origen étnico a los datos recabados por los sistemas de información de salud de cada país incluyendo, por ejemplo, los certificados de nacimiento y de defunción en los informes relativos a las enfermedades contagiosas. Muchas autoridades de salud pública no han adoptado todavía esta práctica y prevalece la falta de información en este ámbito.

El análisis de las condiciones de salud desde la perspectiva del origen étnico *a priori* no parece ser apropiado, porque desde el punto de vista biológico no existe, como se señaló anteriormente, más que una sola raza humana. Desde la perspectiva médica, un enfermo perteneciente a una minoría racial o étnica requiere un tratamiento similar al de cualquier otra persona de la misma edad y sexo con síntomas parecidos. Por tanto, la información del origen no es, o en principio no debería ser, pertinente.

No obstante, una mirada más amplia de la salud pública con un criterio de equidad así lo exige. Se pueden establecer ciertos indicadores en que el origen étnico tiene un impacto significativo. Estos diferenciales son los siguientes:

- la esperanza de vida al nacer;
- las tasas de mortalidad, en particular infantil y materna;
- las condiciones de salud en relación con ciertas patologías como las afecciones cardíacas, la diabetes, la hipertensión y la anemia deprimocítica;
- el acceso a la atención médica, la prevención de enfermedades y los servicios de promoción de la salud;
- la frecuencia de consultas para recibir atención médica, y
- la calidad en la prestación de los servicios.

Por consiguiente, no se puede hacer caso omiso de la importancia fundamental de la información étnica y racial si se pretende alcanzar logros en la igualdad y universalidad del disfrute de la salud y el acceso a los servicios de salud.

4. Conclusiones

Con esta breve exposición se evidencia el hecho de que hay disparidades reales en la prestación y en el acceso a los servicios de salud que repercuten en las personas de distinto origen racial y étnico, así como en otros grupos, como los inmigrantes. Esto se explica por el bajo nivel de representación política y la capacidad limitada para conformar el capital social, razones fundamentales para operar cambios en su situación social. Los hechos demuestran que también inciden las restricciones de ciudadanía y demás barreras para el pleno ejercicio de sus derechos. Los prejuicios raciales, pasados y presentes, así como la discriminación, influyen en estos factores.

La situación social, común a prácticamente todas las minorías étnicas, genera pobreza. Esto se traduce, día a día, en bajos niveles de ingresos, domicilios que suelen estar lejos y en zonas mal abastecidas, dificultades para instruirse y acceder a otros servicios, falta de herramientas adecuadas para resolver problemas, estructuras mal dotadas para la consulta y la coordinación con los organismos gubernamentales, así como falta de información acerca de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, tan necesaria para operar un cambio de actitud y llevar un estilo de vida más sano. Algunas comunidades indígenas y étnicas se muestran reticentes a intercambiar información con las autoridades sanitarias debido al miedo a la estigmatización, pero hay que superarlo, pues del aislamiento se nutre el círculo de la pobreza.

Actualmente, quienes se ocupan de formular políticas y programas de cooperación técnica deben establecer prioridades, pero la decisión se debe tomar a nivel nacional o local con objeto de satisfacer de forma más idónea las necesidades de la población. Se pueden sugerir algunas pautas para tratar de eliminar las disparidades, vinculando la

pobreza con la etnicidad. La primera prioridad es la cooperación con las instituciones encargadas de las estadísticas nacionales que recaban datos estadísticos y con los ministerios de salud a fin de llevar a cabo el desglose de datos por origen étnico. La segunda es establecer y sistematizar las buenas prácticas que hayan dado resultado en relación con la organización de servicios específicos para los grupos étnicos. Por último, se deben desarrollar metodologías dirigidas específicamente a abordar las necesidades existentes. Los programas compensatorios de acción afirmativa para determinados grupos podrían ser una iniciativa positiva para contrarrestar las disparidades históricas, al menos durante una etapa transitoria. Esta clase de iniciativas se ha debatido sobremedida y ha dado lugar a controversias. Sin embargo, también ha ido en aumento el apoyo de nuevas políticas. Los estudios realizados en el Brasil llegaron a la conclusión de que si no se lleva a cabo una acción afirmativa para favorecer a los grupos étnicos será necesaria más que toda la vida de la generación actual para corregir las actuales disparidades sociales²⁵. Robert Martins, experto del ACNUDH escribió que «hay que diferenciar la población afrodescendiente en las políticas públicas para satisfacer la deuda histórica»²⁶. Es pues irrefutable que para lograr los objetivos de equidad de la salud habrá que poner en práctica medidas extraordinarias.

En 2002 tuvo lugar un seminario de seguimiento de la Conferencia de Durban, en el cual se resumió la labor futura en la región de América Latina y el Caribe. El seminario indicó lo siguiente:

«a pesar de la insuficiente información disponible en este campo [es sabido que] los grupos afrodescendientes, indígenas y migrantes de América Latina y el Caribe están afectados por desigualdades en el ámbito de la salud en proporciones considerablemente más elevadas que la población general de la región. Dichas desigualdades se refieren tanto a la situación de salud como al acceso, la utilización y el financiamiento de los servicios de salud. Su reducción exige la acción mancomunada de los Estados, las comunidades interesadas, la sociedad civil y la cooperación externa en el desarrollo de políticas y programas de salud que discriminen positivamente a dichos grupos.»²⁷

En el ámbito regional, incumbe ahora a los gobiernos, las instituciones financieras y los organismos de cooperación técnica la responsabilidad de formular programas, coordinar equipos y fomentar la participación de la sociedad civil con miras a lograr el objetivo de las mejores condiciones posibles de salud para todos los ciudadanos, al margen de su origen étnico.

Lecturas complementarias

Organización Mundial de la Salud, *Salud y ausencia de discriminación*, agosto de 2001.

Alderete (Wara) E., *The Health of Indigenous Peoples*, 1999.

Temas para debatir

¿Qué pruebas ofrece la autora por lo que respecta a la posibilidad de diferenciar la discriminación racial o étnica de la pobreza como variable para explicar las diferencias en las condiciones de salud? El Programa de Acción de Durban insta a que la recopilación de datos relativos al origen étnico se realice con el consentimiento explícito de las personas, teniendo en cuenta la forma en que se definan a sí mismas y de conformidad con las normas relativas a los derechos humanos y las libertades fundamentales, como las disposiciones sobre protección de datos y las garantías de la intimidad (párr. 92). ¿Prevén Uds. problemas al respecto?

Referencias

- ¹ Convenio n.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la OIT en su 76.ª reunión, en vigor desde el 5 de septiembre de 1991.
- ² Organización Panamericana de la Salud (OPS), «Etnia, pobreza y salud en la Región de las Américas: Una mirada histórica para entender esta relación», en *Equidad en Salud: desde la perspectiva de la etnicidad*, Washington D.C., 2001.
- ³ Véase, por ejemplo, la conferencia «La salud desde una perspectiva étnica», Organización Panamericana de la Salud, junio de 2001, y «Hacia una visión compartida de desarrollo: Diálogo de alto nivel sobre raza, etnicidad e inclusión en América Latina y el Caribe», Banco Interamericano de Desarrollo, junio de 2001.
- ⁴ Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Disparidades de salud en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., octubre de 1999. Kliksberg, Bernardo, «Inequality in Latin America: a key issue», INDES, BID, Washington D.C., 1998.
- ⁵ Véanse los párrafos 100, 101 y 109 a 111 del Programa de Acción de Durban.
- ⁶ Entre los países figuran: Australia, Barbados, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Suecia, Trinidad y Tabago, y Viet Nam.
- ⁷ Wood Ch. de Carvalho J.A., «Demografia da desigualdade no Brasil», IPEA (serie PNPE, 27), Río, 1994.
- ⁸ Oliveira F., «Saúde da população negra», OPS-SEPPIR, Brasilia, 2001.
- ⁹ Trish, H., *Australian population health – a comparative analysis*, Aboriginal Health Services, Sidney, 2002.
- ¹⁰ Torres, C.: *Equidad en salud: desde la perspectiva de la etnicidad*, OPS, Washington D.C., 2001.
- ¹¹ Indian Health Services, News Letter, abril de 2001.
- ¹² Torres, C.: *Equidad en salud: desde la perspectiva de la etnicidad*, OPS, Washington D.C., 2001.

- ¹³ Treviño F. et al., «Quality of health care for ethnic/racial minority populations», *Ethnicity and Health*, 1999, 4(3), págs.153 a 164.
- ¹⁴ Smedley, B. D. et al., *Unequal Treatment*, Institute of Medicine, Washington D.C., National Academy Press, 2001.
- ¹⁵ *Ibid.*
- ¹⁶ Kerry A. Sproston et al., «The use of primary care services by Chinese population living in England: examining inequalities», *Ethnicity and Health*, 2001, 6(3/4), págs. 189 a 196.
- ¹⁷ Del Vecchio M.-J. et al., «The culture and racial/ethnic and class disparities in health care», en *Unequal Treatment*, Institute of Medicine, National Academy Press, Washington D.C., 2001.
- ¹⁸ Chamberlain D. et al., «Racial Differences in Attitudes toward Professional Mental Health Care and in the Use of Services», en LaVeist, T. A. (ed.), *Race, Ethnicity and Health*, National Research Council, 2002. Joah G. I. (ed.), *Emerging Issues in Hispanic Health: Summary of a Workshop*, Committee on Population, Division of Behavioural and Social Sciences and Education, Washington D.C., 2002.
- ¹⁹ Organización Mundial de la Salud, *Política de salud para todos para el siglo XXI* (resolución WHA51.7), Declaración Mundial de la Salud, 16 de mayo de 1998, 51.^a Asamblea Mundial de la Salud.
- ²⁰ En los Estados Unidos se llevó a cabo una revisión exhaustiva de la salud a partir de mediados del decenio de los noventa. A resultas de esta revisión, el Gobierno del presidente Clinton comenzó a aplicar, en 1999, la iniciativa de salud popular 2020, cuya finalidad es reducir las disparidades de salud de los distintos grupos étnicos/raciales.
- ²¹ Bhopal, R., «Specter of racism in health and healthcare – lessons from history and the United States», *British Medical Journal*, 27 de junio de 1998, pág. 316.
- ²² Véase también el capítulo 6 sobre información relativa al VIH/SIDA.
- ²³ Párrafo 92 del Programa de Acción de Durban.
- ²⁴ Mejía Guerra, José Antonio, «El papel de los distintos actores en la inclusión de los grupos étnicos y poblaciones afrodescendientes en los censos», presentado en la reunión *Todos contamos: los censos y la inclusión social*, que celebró el Banco Mundial en Lima, del 23 al 25 de octubre de 2002.
- ²⁵ Jaccoud L. y Beghin N., «Desigualdades Raciais no Brasil: Um balanço da intervenção governamental», Brasília, IPEA, 2002. Carneiro, S., «O mito de a desigualdade racial ser produto das diferenças educacionais também está em xeque». Documento da Articulação de Muleheres Negras Brasileiras-Rumo à III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Conexas de Intelerância, Caros Amigos, julio de 2002. Reichmann, R. «Race in Contemporary Brazil: From Indifference to Inequality», *Canadian Journal of Sociology*, en línea, marzo-abril de 2000.
- ²⁶ Martins, R. «O peso da desigualdade racial», *Gerais Jornal Estado de Minas*, Belo Horizonte, 14-10-2003.
- ²⁷ Informe del Seminario regional de expertos para América Latina y el Caribe sobre el cumplimiento del Programa de Acción adoptado en Durban, México D.F., 1.º a 3 de julio de 2002.

6. El racismo y el VIH/SIDA

Shalini Bharat

El estigma relacionado con el VIH/SIDA procede de la poderosa combinación de la vergüenza y el miedo: vergüenza porque las relaciones sexuales y la inyección de drogas que transmiten el VIH están rodeadas por el tabú y el juicio moral, y miedo porque el SIDA es relativamente nuevo y se considera mortal. Responder al SIDA con culpabilización o malos tratos hacia las personas con SIDA sólo sirve para ocultar la epidemia, creando las condiciones ideales para la propagación del VIH. La única forma de realizar progresos contra la epidemia es sustituir la vergüenza por la solidaridad, y el miedo por la esperanza.

Peter Piot, Director Ejecutivo,
Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA)

Introducción

Cada vez se reconoce más el hecho de que quienes más sufren la epidemia del VIH son también los más desposeídos, bien por razones de raza, condiciones económicas, edad, orientación sexual o género. Al igual que con otras enfermedades estigmatizadas como la tuberculosis, el cólera y la peste, las disparidades estructurales fundamentales, los prejuicios sociales y la exclusión social son las razones por las cuales las mujeres, los niños, las minorías sexuales y las personas de color sufren, de forma desproporcionada, las repercusiones del SIDA, así como el estigma y la discriminación que éste conlleva. Los antecedentes históricos mundiales sobre la epidemia del VIH, que ya datan de dos decenios, refuerzan la bien documentada interacción entre la enfermedad, el estigma y las identidades sociales «perjudicadas» sobre la base de la raza o etnicidad y la sexualidad.

Los estrechos vínculos del VIH/SIDA con los homosexuales y demás grupos calificados como «grupos de riesgo» que se establecieron al principio, parecen haber cegado a los sociólogos y a otros investigadores por lo que respecta a las relaciones entre los factores de raza, clase y género que configuran el SIDA no ya como un problema exclusivamente médico, sino social. Se ha descubierto que la raza, la clase y el género operan como importantes factores determinantes del estado de salud y del bienestar de las personas, que inciden en la manera que tienen de percibir las enfermedades, los hábitos saludables, el acceso a los servicios y los mecanismos existentes destinados a superar el estrés. Debido a que estos factores suelen operar simultáneamente, hacen peligrar sobremanera el estado de salud general y la capacidad de respuesta de las personas ante el problema. Aunque hay ciertos datos empíricos que vinculan la pobreza y el sexo con el VIH/SIDA, continúa siendo insuficiente la labor de investigación sobre la relación entre el VIH/SIDA, la etnicidad y la raza¹.

En este capítulo se exploran los conocimientos actuales acerca de los vínculos entre el racismo, la discriminación racial y el VIH/SIDA, así como ciertas pautas para las futuras investigaciones y las medidas oportunas de protección en favor de las víctimas de esta variante de la discriminación racial.

1. El fenómeno: el racismo y la discriminación racial relacionados con el SIDA

La raza es una forma de «identidad del grupo» y lo que es peor la base en que se fundamentan algunos de los actos más extremos y graves de discriminación y de violaciones de los derechos humanos en todo el mundo. En el ámbito de la salud, la raza se define como «uno de los principales determinantes de la identidad social y de las obligaciones, [así como] un elemento clave y empíricamente sólido para prever las variaciones en la morbilidad y la mortalidad»².

El estigma

El concepto de «estigma» se propuso por vez primera en una obra que ha pasado a ser clásica del sociólogo Erving Goffman³. Este autor define el estigma como «un atributo significativamente descalificativo», que sirve también para menospreciar ante la sociedad a quienes sean objeto del mismo. Goffman, que vincula el concepto con las enfermedades mentales, las deformidades físicas y la conducta social anómala como la homosexualidad, arguye que las personas estigmatizadas se consideran seres con una «diferencia indeseable». Dicho de otra manera, mantiene que la sociedad instituye el estigma sobre la base de la «diferencia» que percibe o la «desviación» y que lo aplica mediante el rechazo social, así como a través de sanciones. Esto redundaría en lo que se podría denominar una «identidad perjudicada» para las personas concernidas. Goffman considera que hay tres clases de estigma. La primera, que denomina estigma derivado de las malformaciones físicas; la segunda, que se relaciona con lo que se consideran «manchas del carácter propio» (por ejemplo debidas a trastornos mentales o a la homosexualidad) y la tercera, «el estigma tribal de raza, nación y religión». Esta tercera clase de estigma, «que se transmite por vía consanguínea» y poseen por igual todos los miembros de una familia, implica que la pertenencia a un grupo y la identidad del grupo pueden ser, de por sí, fuentes de estigma⁴.

Así pues, la raza y la etnicidad son unas de estas identidades del grupo que se consideran fuente de estigma, prejuicio y discriminación para quienes tengan esta identidad. Cuando a la identidad racial se suma una enfermedad como el VIH/SIDA, esto contribuye a un «doble estigma» (estigma tribal y estigma debido al VIH/SIDA). En una de las primeras obras de Postell, titulada «La salud de los esclavos en las plantaciones del Sur» había grabados con imágenes populares y públicas de la identidad del grupo de los afroestadounidenses en relación con las enfermedades y los cuidados de salud⁵. La conducta de los afroestadounidenses en lo referente a los cuidados de

salud, por ejemplo, se simboliza en una ilustración en que hay una mujer negra que va a pie, con imágenes de curandería – una cabeza de pollo, partes de ranas y serpientes – que representan las prácticas curativas y las creencias, sobre un trasfondo de densa vegetación y oscuridad. Esta ilustración contrasta con la de un médico estadounidense blanco subido en un coche de caballos, con imágenes de frascos de medicinas – las herramientas de su oficio – sobre un trasfondo soleado y con escasa vegetación. Esta composición de imágenes trata de reflejar el atraso, la ignorancia y la inferioridad cultural de los negros. Wailoo da otros ejemplos. Así pues, el anquilostoma se calificó como «el germen de la pereza», debido al letargo que produce en quienes lo padecen, en su mayoría negros. La lucha contra la tuberculosis entre los miembros de la población negra se describía no sólo como una lucha para erradicar la enfermedad sino «...contra la inferioridad física, mental y moral, contra la ignorancia y las supersticiones, contra la pobreza y la suciedad»⁶.

En estas y en otras descripciones, como señala Wailoo, las imágenes que preponderaban eran las de «los portadores» – como retrato de una amenaza social cuyas supersticiones colectivas, ignorancia y conducta despreocupada se erigió en afronta pertinaz ante las nociones modernas de higiene y de conocimientos de los adelantos científicos, [personas que se comprenden mejor desde el punto de vista de los]... vectores de enfermedades...»⁷. Luego, prosigue con una demostración de cómo los adelantos científicos de la época en el ámbito de la bacteriología dieron lugar a la noción de «vectores de enfermedades humanas» en el contexto de la fiebre María tifoidea (Typhoid Mary) o del «portador asintomático». Por ser obra de los científicos pioneros de aquella época, estas imágenes llevaban también el sello de autenticidad científica. Wailoo cita al notable investigador del anquilostoma, Charles W. Stiles, quien declara que la incidencia de la enfermedad, «probablemente es indicio de que los negros la trajeron de África... y hemos de arrostrar con franqueza el hecho de que los negros... debido a la costumbre poco higiénica que tienen de contaminar el suelo... representan una amenaza para los demás»⁸. Así pues, como observa Wailoo, «una característica importante del estigma en el ámbito de la salud pública se relaciona con las ideas científicas y sociales de la época sobre “los portadores” de la enfermedad»⁹. De estos ejemplos patentes se deduce que la noción del «vector de la enfermedad» es muy antigua y servía para estigmatizar la personalidad misma de los negros. Cuando Goffman ideó el propio concepto de estigma, a comienzos de los años sesenta, se refería a esta caracterización negativa como la creación de una «identidad perjudicada».

La estigmatización de la identidad de los afroestadounidenses en relación con las enfermedades a comienzos del siglo XX es prueba de la notable perpetuación hoy en día en el contexto del VIH/SIDA. Ejemplo de ello fue la estigmatización y acoso de los haitianos a comienzos de los años ochenta, a quienes se acusó de haber llevado el SIDA a los Estados Unidos¹⁰.

El significado de la discriminación

El concepto de estigma tiene una relación absoluta con el de «discriminación». Conforme al Diccionario de Sociología de Oxford, el concepto de discriminación se refiere sólo al «trato injusto», solíéndose utilizar en el ámbito de las teorías sociológicas de las relaciones étnicas y raciales. No obstante, ciertos análisis sociológicos más recientes sobre la discriminación «se centran en los patrones de dominancia y opresión, considerados como indicios de una lucha por el poder y los privilegios»¹¹.

Aunque esta última definición sociológica hace hincapié en las dimensiones estructurales de la discriminación¹², en el análisis social y psicológico de Herek se define la discriminación en términos conductuales: «la discriminación es una conducta»¹³. Dicho de otra forma, la discriminación es el trato diferente de las personas debido a su pertenencia a un grupo determinado. Herek diferencia la discriminación del «estigma», que «radica en la estructura y en las relaciones de la sociedad», y el «prejuicio» que «radica en el pensar de las personas»¹⁴.

En el ámbito de la raza, *el racismo es el estigma y la discriminación racial es la conducta que conforma ese estigma*. El racismo estriba en la ideología de la superioridad cultural y su resultado es una valorización generalizada y definitiva de las diferencias biológicas, ficticias o reales, que favorecen a los racistas y desprestigian a los demás, con objeto de justificar una agresión o privilegio¹⁵. El racismo se transmite a través de generaciones y sirve para racionalizar la estratificación jerárquica en una sociedad en que un grupo domina a otro u otros. El racismo se manifiesta a través de normas institucionales, valores culturales y patrones de comportamiento discriminatorio individual o colectivo.

Por último, cabe referirse a la definición jurídica. La discriminación por razones de raza o la discriminación racial se define en el artículo 1.1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial como:

«...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico 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 esfera de la vida pública.»

El estigma y la discriminación relacionados con el SIDA

En estos últimos años hay una creciente preocupación por el estigma y la discriminación relacionados con el SIDA¹⁶. Parker y Aggleton tratan de conceptualizar el estigma y la discriminación no sólo como procesos particulares, sino como fenómenos de índole cultural y social que se relacionan con las acciones de todo un grupo de personas, y no son producto de una conducta individual¹⁷. Combinan la labor de Foucault¹⁸, que pone

de relieve la producción cultural de la diferencia al servicio del poder y los trabajos de Goffman, en que se relaciona el estigma vinculado a la desviación, para resaltar que el estigma y la estigmatización operan en el punto de convergencia entre la cultura, el poder y la diferencia. El estigma así conceptualizado no es una mera expresión de actitudes individuales o de valores culturales, sino que es fundamental para la institución y continuidad de un determinado orden social. Éste es el ámbito conceptual que posibilita comprender y analizar el racismo y la discriminación racial relacionados con el VIH.

El estigma y la discriminación racial relacionados con el SIDA son procesos sociales complejos. No son únicos ni fortuitos¹⁹. Suelen basarse en temores preexistentes, prejuicios y disparidades sociales que a su vez se ven agravados por esos procesos y que tienen su origen, entre otras cosas, en la pobreza, el género, la raza, el sexo, la sexualidad, etc. En este sentido, las actitudes racistas y la discriminación racial relacionadas con el VIH/SIDA influyen en los estereotipos raciales preexistentes y las disparidades vinculadas por lo general con las personas de color y los refuerzan. Al igual que las demás clases de estigma, el relacionado con el SIDA da también lugar a la exclusión social, la búsqueda de chivos expiatorios, la violencia, la culpabilización, la difamación y la denegación de recursos y servicios supuestamente colectivos. La labor de investigación evidencia que no hace falta que las personas experimenten directa o personalmente el estigma (estigma efectivo); el estigma se puede percibir o suponer que existe (estigma percibido)²⁰. Este último es más perjudicial desde el punto de vista psicológico y más difícil de combatir en público²¹.

Hay otras dos clases de estigma, a saber: el estigma solidario y el estigma que se imponen las personas a sí mismas. El estigma solidario es el que comparten todos aquellos que se relacionan con la persona estigmatizada (por ejemplo los proveedores de cuidados de salud de los pacientes seropositivos). El estigma que se imponen las personas a sí mismas es el que aceptan, interiorizan y usan para legitimar las acciones negativas de los demás, de forma que contrarrestarlas resulta sobremanera difícil. En este caso las personas se comportan con excesivo comedimiento por sentirse vulnerables o disfrutan culpabilizándose²². Primordialmente los sectores despreciados por la sociedad – como los hombres homosexuales y bisexuales, los drogadictos que se inyectan y los trabajadores del sexo – son los que más se han vinculado con la epidemia desde sus primeras manifestaciones. De ahí que Herek haya establecido más diferencias aún entre el estigma «instrumental» y el «simbólico»²³. El primero se deriva del miedo al SIDA como enfermedad contagiosa y mortal, mientras que el segundo se refiere a la utilización del SIDA como vehículo para expresar la hostilidad hacia grupos que ya estaban estigmatizados en la sociedad. El racismo y la discriminación racial relacionados con el VIH se pueden clasificar como estigma «simbólico», puesto que los grupos raciales ya estigmatizados y marginados se estigmatizan aún más por su relación con el VIH y viceversa puesto que se supone que hay un alto porcentaje de VIH entre ciertos grupos raciales o étnicos sobre la base de su antigua relación con enfermedades como el cólera, la peste, la anquilostomiasis, etc.²⁴

Herek describió el proceso de estigmatización a nivel social en cuatro etapas, a saber: primera, se detecta y se define la enfermedad; segunda, se responsabiliza de su aparición a una persona, a un grupo o a algo concreto; tercera, se determina si los afectados por la enfermedad se considerarán inocentes o culpables, y cuarta, se responsabiliza de la búsqueda de una cura o solución a otro sector social²⁵.

2. Raza, género, clase y VIH/SIDA: la intersección

La relación entre la raza y el VIH/SIDA no se puede estudiar independientemente de las dimensiones de género, clase y orientación sexual²⁶. Como indica Aggleton, «la interseccionalidad es fundamental para comprender cómo el género, la raza, la edad y la sexualidad se aúnan para saber quién se ha contagiado y tras el contagio quién puede tener acceso a los medicamentos y a los servicios de salud»²⁷. Esta interseccionalidad conlleva un doble estigma, a veces incluso varios, así como la estigmatización de las personas infectadas. Las diferencias de género en los patrones de la infección del VIH varían considerablemente en todo el mundo. En las regiones en que la transmisión del VIH es principalmente de índole heterosexual, hay más casos de contagio en las mujeres que en los hombres. En la mayor parte de África, las tasas de contagio de las mujeres jóvenes son por lo menos el doble que las de los hombres jóvenes²⁸. En ciertas partes de Kenya y Zambia la tasa es del 25% para las adolescentes, mientras que la de los varones adolescentes es del 4%²⁹. La dimensión de género que reviste la epidemia del VIH está estrechamente relacionada con los valores y las normas patriarcales y con el hecho de que las mujeres sufren la mayor parte de las consecuencias de la epidemia, debido a la pérdida del sustento, a las presiones económicas, al cuidado de parientes enfermos y al estigma del SIDA³⁰.

En muchas partes de Asia el matrimonio plantea el mayor riesgo de contagio de VIH en las mujeres que se autoproclaman monógamas. Las repercusiones que ello pueda tener sólo se conciben en países en que el matrimonio es un ideal cultural y casi universal, como en la India. Las normas y valores de estos países obligan a que las mujeres acepten su «suerte» en el matrimonio y no se atrevan a oponerse a las exigencias de los maridos en cuanto a las relaciones sexuales. Incluso se llega a impedir que las mujeres adquieran conocimientos acerca del sexo, la sexualidad y las cuestiones relacionadas con la salud reproductiva. Así pues, las mujeres y las adolescentes carecen de los recursos de información necesarios para tomar decisiones en cuanto al uso de los anticonceptivos, cuyo uso podría reducir el riesgo de contagio. La falta de instrucción y de formación adecuadas para ganarse la vida contribuye aún más a la marginación de la mujer, particularmente de quienes están aún más en desventaja por pertenecer a ciertos grupos étnicos o raciales. En las situaciones de conflicto armado, migraciones y desplazamientos en razón de crisis, son también las mujeres las que sufren las consecuencias del acoso sexual y de las violaciones. Las pruebas recabadas en Croacia, Bosnia y Herzegovina, así como en Rwanda evidencian cómo las violaciones y el acoso sexual se usan como armas bélicas,

aumentando así el riesgo de contagio del VIH y demás enfermedades de transmisión sexual (ETS) en las mujeres³¹.

La pobreza y el VIH/SIDA

La pobreza es otra de las dimensiones que se combina con la raza y el género, multiplicando así los riesgos de contagio por VIH. A escala mundial, la epidemia del SIDA es más grave en los países más pobres y entre las personas de color³². Las condiciones de pobreza, el hambre, la ineficacia y la ignorancia son campo fértil para el contagio del VIH y la mayoría de las personas negras y otras minorías étnicas viven en estas condiciones. La pobreza aumenta las probabilidades de que las personas se expongan aún más. En Nicaragua, por ejemplo, la penuria económica obliga a que las jóvenes tengan relaciones sexuales con hombres mayores y casados que exigen mujeres más jóvenes y «limpias» para evitar el riesgo de contraer el VIH³³. La pobreza incide en el aumento del riesgo de contagio del VIH y viceversa. En el África subsahariana, por ejemplo, la escasez de mano de obra debido a la morbilidad y la mortalidad relacionadas con el VIH ha mermado las cosechas en más del 40% en los hogares afectados por la epidemia, lo que ha dado lugar a una enorme crisis de desarrollo³⁴.

3. Dimensiones geográficas: problemas y tendencias

El SIDA se reconoció como crisis mundial a mediados de los años ochenta. A finales de 2001, una cifra total estimada en 40 millones de personas padecía el VIH/SIDA, de las cuales 18,5 millones de mujeres y 3 millones de niños³⁵. Ya habían muerto a causa del SIDA unas 22 millones de personas mientras que, sólo en 2003, se registraron unas 3 millones de muertes por SIDA³⁶. El VIH/SIDA es la cuarta causa más importante de muertes en el mundo y la principal en África³⁷. En general, el África subsahariana continúa a la cabeza con 28,1 millones de personas seropositivas, pero las cifras de contagio más elevadas y más recientes como porcentajes de los casos actuales se registraron en Europa oriental y en Asia central con un 43%, seguidas del resto de Asia y el Pacífico, con un 26%, en comparación con un promedio mundial del 11%³⁸.

Por lo general, los datos epidemiológicos del SIDA se establecen por país y por grupos de riesgo, no por raza ni etnicidad, debido al delicado aspecto político que ello entraña³⁹. Asimismo, se arguye que los datos basados en la raza y la etnicidad pueden servir para perpetuar el estigma vinculado a estos grupos y que, en parte, el problema podría también estribar en la clase de definición de las categorías raciales⁴⁰. No obstante, algunos de los datos específicos de ciertos países proporcionan dimensiones raciales y étnicas sobre el particular. Puede que estas cifras no sean representativas de la verdadera identidad racial preponderante entre quienes padecen el VIH, mas son un indicio de los niveles de disparidades sociales relativos a la raza, al género y a la clase.

Los datos epidemiológicos de los Estados Unidos indican que los hombres y las mujeres afroestadounidenses representan una proporción cada vez mayor de los casos de VIH/SIDA. Aunque el porcentaje de afroestadounidenses no es más que el 13% de la población, el porcentaje de los nuevos casos de contagio fue del 54% en 2000. Aproximadamente 82% de la cifra total de mujeres que se suponía habían contraído el VIH en 2000 eran afroestadounidenses e hispanas⁴¹. De los informes se deduce también que el SIDA es la causa principal de mortalidad entre los afroestadounidenses de 25 a 44 años de edad⁴². En una encuesta llevada a cabo en seis ciudades estadounidenses, se registraron tasas de prevalencia de VIH del 30% entre los varones homosexuales afroestadounidenses⁴³.

En el Canadá, la proporción de los casos registrados de SIDA ha ido en aumento de forma constante entre los grupos étnicos. Entre 1991 y 1999, por ejemplo, la proporción de casos de SIDA entre los blancos disminuyó del 88,6% al 66,1%, mientras que aumentó en relación con los distintos grupos étnicos. Según un informe, el 78,6% de la cifra acumulativa de diagnósticos de SIDA registrada en diciembre de 1998 se desglosaba por grupos étnicos⁴⁴. Se observó una tendencia mucho más marcada con posterioridad a 1994 entre las personas aborígenes y negras. Las estadísticas correspondientes a 2000 evidencian que aunque los aborígenes y los negros representan el 2,8% y el 2% respectivamente de la población canadiense, en estos grupos se registraron el 9,2% y el 8,3% de todos los casos de SIDA en dicho año⁴⁵. En Honduras, el contagio de VIH entre la minoría negra de los carob, conocidos como «garifunas» es el séxtuple de la media nacional hondureña, con un 8,2% para los hombres y 8,5% para las mujeres. Los hombres y las mujeres de edades entre 20 y 30 representan el 16% de los casos de contagio de VIH⁴⁶. En Australia, se registró una proporción mucho más considerable de casos seropositivos entre las indígenas (26%) que entre las no indígenas (8%)⁴⁷. En Europa, se están registrando aumentos de las tasas de contagio entre las personas africanas en Francia, sobre todo entre las mujeres⁴⁸. En el Reino Unido, los migrantes ugandeses constituyen el segundo grupo más afectado por VIH-1, seguido de los varones homosexuales⁴⁹. Asimismo, las estadísticas más recientes evidencian que se está estrechando la brecha entre los géneros en las tasas de contagio de VIH. A nivel mundial, las mujeres representaron el 40% de todos los casos nuevos de contagio en 2001 y el 37% del total de muertes por SIDA en 2001⁵⁰. En las minorías raciales y en los grupos étnicos se observa que también las mujeres se exponen a mayores riesgos de contagio y que son objeto, con creciente frecuencia, de estigmatización y discriminación. En el informe del ONUSIDA correspondiente a 2002 se indica que «...las jóvenes desfavorecidas (en particular las afroestadounidenses e hispanas) son cada vez más vulnerables al contagio»⁵¹.

En la mayor parte de África la prevalencia del VIH entre las mujeres va en aumento con mayor rapidez que entre los hombres. En Botswana, por ejemplo, la prevalencia media del VIH entre las mujeres embarazadas aumentó del 38,5% en 1977 al 44,9% en 2001, mientras que en Zimbabwe la tasa de prevalencia pasó del 29% en 1997 al 35% en 2000⁵².

4. Datos empíricos sobre el racismo y la discriminación racial relacionados con el VIH/SIDA

Como se mencionó anteriormente, la relación entre el racismo, la discriminación racial y el VIH/SIDA no se ha explorado muy bien ni lo bastante. Salvo la evidencia circunstancial y algunos pocos estudios de investigación a pequeña escala no hay documentación exhaustiva sobre la discriminación racial relacionada con el VIH/SIDA. Las primeras manifestaciones racistas se relacionaron con la «sexualidad africana» y fue así como se culpó a los «haitianos» en Estados Unidos de ser los «vectores» de la enfermedad⁵³. Aunque no es infundado el temor de polarizar aún más a las comunidades al documentar los datos étnicos, no se puede subestimar la importancia de recabar datos fidedignos desglosados por raza acerca del VIH/SIDA, a fin de establecer políticas y programas específicos para combatir la discriminación racial⁵⁴. Estos datos pueden servir como herramienta de defensa en pro de los derechos de los grupos étnicos y raciales⁵⁵.

Es sabido que en todo el mundo el estigma relacionado con el VIH/SIDA ha desencadenado toda una gama de reacciones negativas y de desprotección. Son varios los ámbitos en que se producen situaciones de estigmatización y discriminación como la familia, la comunidad, el trabajo y los servicios de salud⁵⁶.

Al principio de la epidemia, se impusieron restricciones de viaje a los «extranjeros», que por lo general pertenecían a las minorías raciales o étnicas. Por ejemplo, se retenía, aislaba o incluso se expulsaba de los programas de estudios por razones vinculadas a la condición de seropositivos a los estudiantes africanos que viajaban a la Unión Soviética y a diferentes partes de Europa occidental⁵⁷. En los países del Golfo se impusieron pruebas obligatorias a todos los extranjeros⁵⁸ y se sigue denegando la entrada a los Estados Unidos a los extranjeros seropositivos. Por lo general, en comparación con los blancos, los afroestadounidenses indicaron que el nivel más alto de estigmatización y discriminación se produjo en el sector de cuidados de salud debido a su condición de seropositivos. Entre algunas de las reacciones más corrientes se mencionó la búsqueda de chivos expiatorios y la culpabilidad. Como se mencionó anteriormente, muchos haitianos fueron objeto de acoso y estigmatizados a comienzos de la epidemia por creerse que eran vectores de la enfermedad en los Estados Unidos⁵⁹. En los países particularmente afectados se registraron incidentes de violencia y agresiones contra las personas seropositivas. Esto ocurre a menudo cuando se reconoce públicamente la condición de seropositivo, como sucedió con Gugu Dlamini, un joven voluntario de una comunidad sudafricana que murió dilapidado. Por consiguiente, no es de sorprender que las personas que padecen de SIDA teman revelar su «estado seropositivo». En una evaluación que realizó TASO, una organización de ayuda a las personas con SIDA en Uganda, un 58% de los pacientes indicó su temor al estigma como la razón principal por la que no revelaban su estado de seropositivos a los demás⁶⁰. Es sabido que las familias y las personas son capaces de cualquier cosa para ocultar a los demás

miembros de la comunidad la existencia de la infección por VIH⁶¹. Este secretismo no sirve más que de tapadera de la epidemia ante la sociedad y aumenta las posibilidades de contagio silencioso en la comunidad, pues quienes sufren el contagio no acuden a los servicios para saber cómo vivir con el VIH de manera constructiva⁶².

Aunque no es fácil disponer de pruebas directas de discriminación racial por razones del VIH/SIDA, los hallazgos en el ámbito de la investigación, vinculados de modo indisoluble con el racismo y otras formas de discriminación en la sociedad, son plétóricos y evidencian grandes disparidades en la salud entre las minorías raciales⁶³. Ejemplo de ello son los estudios realizados en los Estados Unidos, en que se observa una tasa más elevada de mortalidad infantil y adulta por diabetes, homicidios e infección por el VIH/SIDA entre los afroestadounidenses que entre la población blanca⁶⁴. En un estudio llevado a cabo en 107 ciudades estadounidenses se confirmó una tasa de mortalidad mayor entre los afroestadounidenses que en los demás grupos, debido a las enfermedades⁶⁵. En el Perú, en las provincias con mayor concentración de afroperuanos, como la de Piura, se registraron tasas de mortalidad infantil más altas (93 por 1.000 nacimientos vivos) en comparación con Lima (45 por 1.000 nacimientos vivos) donde es más bajo el porcentaje de población de descendencia africana.⁶⁶ Se registraron grandes disparidades análogas en el Brasil, donde la mortalidad infantil entre los afrobrasileños es de 62 por 1.000, en comparación con 37 por 1.000 entre los blancos⁶⁷. Asimismo, el acceso a los seguros de salud suele ser también inferior para ciertos grupos raciales. Ya en 1986, el 39% de los hispanos en los Estados Unidos carecía de seguro médico, cifra que representa el triple de la correspondiente a los blancos y el doble de los afroestadounidenses⁶⁸. En América Latina y el Caribe, la población afrovenezolana carece de servicios de salud y los trabajadores de salud se niegan a realizar visitas debido a la violencia⁶⁹. El acceso a las tecnologías médicas modernas es por lo general inferior, de forma que pocos son los ancianos afroestadounidenses que acuden a las consultas de especialistas de la salud, en comparación con los ancianos de raza blanca. Reciben menos cuidados preventivos y servicios hospitalarios de peor calidad, así como la falta de acceso a los últimos adelantos en la tecnología médica para las afecciones cardíacas, etc.⁷⁰

Hay evidencia que puede servir para comprender las razones por las que las minorías raciales son particularmente vulnerables al contagio por el VIH/SIDA o las ETS. En la mayoría de los países, los hombres y las mujeres pertenecientes a grupos indígenas y a minorías raciales tienen, por lo general, menos oportunidades de instruirse y de encontrar trabajo que la mayoría de la población. Por consiguiente, gravitan más hacia la drogadicción y la prostitución. En la ciudad estadounidense de Baltimore, por ejemplo, más de la mitad de los drogodependientes que se inyectan nunca obtuvo el título de bachiller y 97% son afroestadounidenses⁷¹. Debido a la falta de datos relativos al VIH/SIDA desglosados por raza y a que los servicios de prevención se instituyeron primero para los homosexuales blancos, hay menos servicios de prevención culturalmente adecuados para las minorías raciales. Ésta podría ser, en parte, la razón por la

cual disminuyeron, marginalmente, las prácticas sexuales en condiciones de riesgo entre los adolescentes negros (15%), en comparación con los adolescentes blancos (35%), de 1988 a 1995, y de que la exposición al contagio entre los hispanos experimentara de hecho un aumento durante el mismo período⁷². Puede que la ignorancia no sea un motivo suficiente para explicar las disparidades en las prácticas sexuales de menor riesgo. Por ejemplo, aunque más del 95% de los hombres y mujeres garífunas tenían conocimiento de la infección por el VIH, un 40% de los hombres y un 13% de las mujeres garífunas declararon haber practicado el sexo en condiciones de riesgo durante los seis meses previos a la encuesta.

Pese a la falta de evidencia directa que relacione la discriminación racial con el VIH/SIDA, es fácil observar cómo el racismo, la clase y el género acentúan las disparidades actuales, habida cuenta de las grandes desigualdades de salud entre las poblaciones blancas mayoritarias y la gente de color.

5. Las respuestas internacionales

Las respuestas jurídicas

Ya en 1983 12 países habían adoptado instrumentos jurídicos sobre el SIDA. En 1995, esta cifra había aumentado a 120⁷³. Entre las respuestas jurídicas cabe mencionar:

- el diagnóstico inicial obligatorio de los grupos y de las personas;
- la prohibición a las personas seropositivas de desempeñar ciertos trabajos;
- el reconocimiento médico, el aislamiento, la retención y el tratamiento obligatorio de las personas contagiadas;
- las restricciones de viajar al extranjero y de migrar, y
- la restricción de ciertas conductas como el uso de drogas por inyección y la prostitución⁷⁴.

La legislación denota, en gran medida, la problemática entre la protección de la salud pública y la protección de la salud personal. En la India, por ejemplo, por sentencia del Tribunal Supremo se suspendieron los derechos de las personas seropositivas a contraer matrimonio, por razones obvias de protección del cónyuge. Sin embargo, en Sudáfrica, el Tribunal Constitucional mantuvo que el despido de un sobrecargo de la compañía aérea SAS constituía un caso de discriminación injusta. No obstante, aunque haya legislación y tribunales que las apoyen, el temor a la exclusión social y la culpabilidad impiden que las personas seropositivas se acojan a la protección jurídica.

La resolución adoptada por la 99.^a Conferencia de la Unión Interparlamentaria instaba a todos los parlamentarios del mundo a implementar las Directrices Internacionales sobre el VIH/SIDA y los Derechos Humanos. Se prestó particular atención a lo siguiente: los encargados de la legislación en el ámbito de la salud; el derecho penal y

las instituciones penitenciarias; la legislación contra la discriminación; el derecho a la vida privada, a la confidencialidad y a la ética (incluida la labor de investigación), así como las normas del sector público y privado y los mecanismos de aplicación de las Directrices⁷⁵.

Estrategias

Actualmente, se reconoce que el VIH/SIDA es una cuestión de derechos humanos⁷⁶. En el ámbito internacional, la estrategia ha consistido en integrar los principios de los derechos humanos como la no discriminación, la confidencialidad, la participación y la igualdad en los programas y políticas, así como en la labor de investigación relacionada con el SIDA.

La Declaración de Londres sobre la Prevención del SIDA (1988) fue la primera declaración internacional en que se instaba a eliminar el estigma del VIH/SIDA. La 41ª Asamblea Mundial de la Salud, en su resolución WHA 41.24, de 13 de mayo de 1988, recomendó que los Estados miembros protegiesen los derechos humanos de las personas afectadas. El Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas organizó, en 1989, la primera Consulta Internacional sobre el SIDA y los Derechos Humanos, tras lo cual se celebró una Segunda Consulta, en 1996, en la que se elaboraron las doce Directrices sobre el VIH/SIDA y los Derechos Humanos⁷⁷. Cabe destacar que muchos organismos de derechos humanos incluyen ahora una referencia a la «condición de VIH/SIDA» en rúbricas más generales relativas al «estado de salud». A título de ilustración, en un comentario general adoptado por el comité de supervisión del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se enumeran las razones de no discriminación en el ámbito de la salud, incluyendo:

«... toda discriminación ... en la referente al acceso a la atención de la salud y los factores determinantes básicos de la salud ... por motivos de raza, color, sexo, idioma, ... lugar de nacimiento, estado de salud (incluidos el VIH/SIDA) ... o de otra índole que tengan por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud...»⁷⁸.

En su resolución 49/1999, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reafirmó: «... que la expresión “u otras situaciones” en las disposiciones sobre no discriminación de los textos internacionales de derechos humanos debería interpretarse en el sentido de que abarcan la condición en cuanto a salud, incluido el VIH/SIDA». La resolución 2001/33 de la Comisión, «Acceso a la medicación en el contexto de pandemias como la de VIH/SIDA», reconoce el derecho de estas víctimas al más alto nivel posible de salud física y mental.

La Asamblea General de las Naciones Unidas celebró una reunión extraordinaria para estudiar el VIH/SIDA en junio de 2001, entre cuyos logros cabe mencionar la institución del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, con miras a

fortalecer la labor de lucha contra el SIDA en los países en desarrollo y en favor de los segmentos desfavorecidos de la población. Asimismo, la Asamblea General instó a que los Estados promulguen, refuercen y hagan cumplir la legislación tendente a la eliminación de todas las demás formas de discriminación contra el SIDA y luchan contra el estigma, el silencio y la negación, cumpliendo estos objetivos para 2003.

La Conferencia Mundial de Durban evidenció la firme resolución de la comunidad internacional para enfrentarse al racismo relacionado con la epidemia del SIDA.

En el ámbito regional, el Código de Conducta sobre el VIH/SIDA, aprobado por la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), trata de proteger los derechos de las personas seropositivas⁷⁹.

La Campaña Mundial contra el SIDA culminó con el Día Mundial de la Lucha contra el SIDA, 1.º de diciembre, y se centró estratégicamente en las mujeres, las niñas y el VIH/SIDA. En 2004 se lanzó una nueva iniciativa (véase el recuadro).

Coalición Mundial sobre la Mujer y el SIDA

Tras su lanzamiento en febrero de 2004, defensores, representantes gubernamentales, trabajadores comunitarios y celebridades están trabajando para estimular cambios concretos destinados a mejorar la vida diaria de las mujeres y las niñas en todo el mundo. La Coalición se dedica principalmente a la prevención de la infección por el VIH en las niñas y las mujeres; la igualdad de acceso de las mujeres y las niñas a los cuidados y tratamientos del VIH; agilizar la labor de investigación de microbicidas; la protección de los derechos de propiedad y sucesión de las mujeres y las niñas, así como la reducción de la violencia contra la mujer.

Internet: www.unaids.org

Ejemplos de activismo jurídico en el ámbito nacional

Comienzan a darse muestras de buenas prácticas legislativas y demás iniciativas nacionales en el ámbito de los derechos humanos y el VIH/SIDA que pueden servir de modelo en otras partes del mundo. Los ejemplos enumerados a continuación figuran en los informes del ONUSIDA. En Costa Rica, una ONG local ayudó con éxito a un estudiante universitario seropositivo a buscar una terapia combinada interviniendo ante la Corte Suprema. En Venezuela, las ONG locales, así como abogados y activistas de salud lograron obtener el derecho al tratamiento gratuito de las personas seropositivas en el sistema de seguridad social. En la India, unos abogados lograron defender a los trabajadores que habían sufrido el despido a causa de su estado seropositivo y el programa «Horizon» del «Consejo de Población» está contribuyendo a la instalación de hospitales de acogida para pacientes seropositivos en la capital. El centro de estudios

del SIDA de la Universidad de Pretoria, está tratando de elaborar un entorno en que sea posible luchar contra la estigmatización, el racismo y la discriminación relacionados con el SIDA. El proyecto jurídico de lucha contra el SIDA de la Universidad de Witwatersrand constituye otro fructífero precedente más en relación con el despido injustificado de personas seropositivas y la discriminación contra los reclusos seropositivos. Las instituciones nacionales de derechos humanos en Ghana, India y Sudáfrica han iniciado actividades de difusión y protección de los derechos humanos relacionados con el VIH/SIDA en los respectivos países⁸⁰.

6. Conclusiones

Hay cierto grado de entendimiento por lo que respecta al desarrollo y a la perpetuación del estigma relacionado con el VIH/SIDA, pero sigue haciendo falta ahondar sobremedida en el estudio de los vínculos entre el racismo, la discriminación racial y el VIH/SIDA, así como la dinámica y las repercusiones del estigma de las personas seropositivas por razones de raza. Asimismo, hay que elaborar estrategias basadas en la evidencia para luchar contra estos vínculos, en vista de lo cual se sugieren las siguientes pautas para la acción:

- impulsar la recopilación de datos desglosados por raza para velar por el reconocimiento de las dimensiones étnicas en toda la labor de investigación, prevención y cuidados del VIH/SIDA;
- formular un programa de investigación para documentar las pruebas, naturaleza y formas del estigma del VIH/SIDA relacionado con la raza;
- instituir ámbitos idóneos para la labor de investigación y de instrumentos para la recolección de datos por raza, a fin de examinar la interacción entre la raza, el género y la sexualidad en la creación del estigma del VIH/SIDA y sus repercusiones en la calidad de vida de las personas afectadas y en la prevención del VIH/SIDA y los programas y políticas de atención de salud;
- apoyar la labor de los gobiernos y de las ONG en la lucha contra la discriminación racial relacionada con el VIH/SIDA, posibilitando los conocimientos y la utilización de los instrumentos de derechos humanos;
- documentar la evidencia de buenas prácticas legislativas y demás reacciones de los países ante las actitudes racistas y el estigma del VIH/SIDA;
- realizar una labor de concienciación acerca de las leyes contra el racismo y los instrumentos de derechos humanos en todos los sectores de la sociedad y, en particular, entre los jóvenes, mediante el uso de programas educativos oficiales para los estudiantes y métodos pedagógicos oficiosos para los jóvenes fuera del entorno escolar; el ONUSIDA y la UNESCO han elaborado un excelente recurso pedagógico, «VIH/SIDA y Derechos Humanos: Jóvenes en Acción», que se puede utilizar dentro y fuera del ámbito escolar⁸¹.

Lecturas complementarias

Parker, R. y Aggleton, P. J., *HIV and AIDS-Related Stigma and Discrimination: A conceptual framework and implications for action*, Río de Janeiro; ABIA; Londres, TCRU, 2002.

ONUSIDA/ACNUDH, Directrices sobre el VIH/SIDA y los Derechos Humanos, Ginebra, 1996 (E/CN.4/1997/37), disponible en www.unhchr.ch y www.unaids.org.

UNESCO/ONUSIDA 2001. El VIH/SIDA y los Derechos Humanos: Jóvenes en Acción, 2001.

Temas para debatir

¿Qué es el estigma? ¿Qué factores potencian el estigma relacionado con el VIH/SIDA y la discriminación? ¿De qué manera puede contribuir el enfoque de los derechos humanos para erradicar los prejuicios y la discriminación de quienes padecen el VIH/SIDA? Véanse las Directrices Internacionales sobre el VIH/SIDA y los Derechos Humanos para debatir sobre el particular.

Referencias

- ¹ ONUSIDA/OMS, La lucha contra la intolerancia relacionada con el VIH/SIDA: Estudio del vínculo entre el VIH/SIDA, el estigma, la discriminación y el racismo, 2001.
- ² Williams, D., «Race, socio-economic status, and health: the added effects of racism and discrimination», *Annals of the New York Academy of Sciences*, 986, 1999, págs. 173 a 188.
- ³ Goffman, E., *Stigma: Notes on the Management of a Spoiled Identity*, Nueva York, Simon and Schuster, 1963.
- ⁴ Wailoo, K., *Stigma, Race and Disease in 20th Century America: An Historical Overview*, Nueva Jersey, 2002.
- ⁵ Postell, W., *Health of Slaves on Southern Plantations*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1951.
- ⁶ Wailoo, K., *Dying in the City of the Blues: Sickle Cell Anemia and the Politics of Race and Health*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001.
- ⁷ *Supra* nota 4.
- ⁸ Stiles, C. W., «Hookworm in the Relation to the American Negro», *Southern Medical Journal* 2, 1909, 1125-26.
- ⁹ *Supra* nota 4, pág. 5.
- ¹⁰ Farmer, P. y Kim, J. Y., «Anthropology, accountability and the prevention of AIDS», *Journal of Sex Research*, 28, 1991, págs. 203 a 221.
- ¹¹ Marshall, G., *Oxford Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, 1998, pág. 163.
- ¹² Parker, R. y Aggleton, P. J., *HIV and AIDS-Related Stigma and Discrimination: A Conceptual Framework and Implications for Action*, ABIA & TCRU, 2002.
- ¹³ Herek, G., «Thinking about AIDS and Stigma: A Psychologist's Perspective», *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 30, 2002, págs. 1 a 14.

- ¹⁴ *Ibíd.*
- ¹⁵ Aissata, De Diop, Grupo de discusión en la 45.ª sesión de la CCM (Ginebra, 6 a 16 de marzo de 2001).
- ¹⁶ Véanse Parker y Aggleton, *supra* nota 12; Bharat, S., Aggleton, P. y Tyrer, P., *India: HIV and AIDS-related Discrimination, Stigmatization and Denial*, ONUSIDA, Ginebra, 2001; Bharat, S., *AIDS-related discrimination, stigmatization and denial in India*, ONUSIDA, Ginebra, 1999.
- ¹⁷ *Supra* nota 12.
- ¹⁸ Foucault, M., *Vigilar y castigar*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003; *Historia de la Sexualidad*, Vol. I, Buenos Aires, Siglo XXI, 1982.
- ¹⁹ *Supra* nota 1.
- ²⁰ Scambler, G. y Hopkins, A., «Being epileptic, coming to terms with stigma», *Sociology of Health and Illness*, 8, 1986, 26-43.
- ²¹ Bharat, *supra* nota 16.
- ²² *Ibíd.*
- ²³ *Supra* nota 13.
- ²⁴ *Supra* nota 6.
- ²⁵ Herek, G., «Illness, stigma and AIDS», en *Psychological Aspects of Serious Illness: Chronic Conditions, Fatal Diseases and Clinical Care*, Hyattsville, MD: American Psychological Association, 1990, págs. 107 a 150.
- ²⁶ Véase también el capítulo 12.
- ²⁷ *Supra* nota 1.
- ²⁸ ONUSIDA, *Informe sobre la epidemia mundial de VIH/SIDA*, Ginebra, 2002.
- ²⁹ ONUSIDA/OMS, *Situación de la epidemia del SIDA*, Ginebra, 1999.
- ³⁰ Bharat, S. y Aggleton, P. J., «Facing the Challenge: Household Responses to AIDS in India», *AIDS Care*, 11, 1999, págs. 31 a 44; Bharat, *supra*, nota 16.
- ³¹ Human Rights Watch, *Sheltered lives: Sexual violence during the Rwandan genocide and its aftermath*, 1996.
- ³² *Supra* nota 28.
- ³³ Zelaya, E., Marin, F., Garcia, J., Berglund, S., Liljestrand, J., y Persson, L.: «Gender and social differences in adolescent sexuality and reproduction in Nicaragua», *Journal of Adolescent Health*, 21(1), 1997, págs. 39 a 46.
- ³⁴ Topouzis, D., y Du Guerny, J., *Sustainable Agricultural/Rural Development and Vulnerability to the AIDS Epidemic*, ONUSIDA y FAO, Ginebra, 1999.
- ³⁵ ONUSIDA, *Informe sobre la epidemia mundial de VIH/SIDA*, Ginebra, 2002.
- ³⁶ ONUSIDA, *Resumen mundial de la epidemia de VIH/SIDA*, Ginebra, 2003.
- ³⁷ OMS, *Informe sobre la salud en el mundo, 1999 – Cambiar la situación*, Ginebra, 1999.
- ³⁸ ONUSIDA, *Informe sobre la epidemia mundial de VIH/SIDA*, Ginebra, 2002.
- ³⁹ OPS, OMS y ONUSIDA, *VIH/SIDA en las Américas: Una epidemia multifacética*, Ginebra, 2001.
- ⁴⁰ *Supra* nota 1.
- ⁴¹ *Supra* nota 34, pág. 40.
- ⁴² Centers for Disease Control and Prevention – CDC, *Young People at Risk: HIV/AIDS Among America's Youth*, Atlanta, Georgia, 2000.

⁴³ *Supra* nota 34, pág. 40.

⁴⁴ Health Canada, *HIV and AIDS in Canada*, Informe de vigilancia al 31 de diciembre de 1998.

⁴⁵ Canada Bureau of HIV/AIDS, STD and TB, *AIDS/HIV ethnicity in Canada*, HIV Epi Update May 2001.

⁴⁶ *Supra* nota 38, pág. 36.

⁴⁷ Commonwealth of Australia: *The National Indigenous Australian's Health Strategy 1996/7-1998/9*, 1997.

⁴⁸ Bungener, C., Marchand-Gonod, N., y Jouvent, R., «African and European HIV-positive women: Psychological and psychosocial differences», *AIDS Care*, 12(5), 2000, págs. 541 a 548.

⁴⁹ Low, N., Paine, K., Chisholm, D., Obonyo, N., Storkey, M., Youssef, S. y Pozniak, A., *African Communities in London: Demography and the Epidemiology and Economics of HIV Infections*, Inner-London HIV Commissioners, Londres, 1996.

⁵⁰ *Supra* nota 37.

⁵¹ *Supra* nota 35, pág. 40.

⁵² *Ibid.*, pág. 23.

⁵³ *Supra* nota 12.

⁵⁴ Una reciente encuesta en la red puso de manifiesto la muy alarmante proporción de gente de color (92%) y de blancos (79%) que tiene la creencia de que actualmente las minorías en los Estados Unidos siguen siendo objeto de discriminación de forma rutinaria. Más de la mitad de las personas encuestadas (66% de color y 56% blancos) considera que las relaciones raciales serán siempre un problema en los Estados Unidos y casi la mitad está de acuerdo con que a muchas personas blancas no les gustan las minorías (56% de color y 45% blancos). Véase Randall, V. R., *Race Relations - Result - 2001*, The University of Dayton, 2001. Para los datos relativos a las actitudes en la Unión Europea véase el capítulo 9.

⁵⁵ *Supra* nota 1.

⁵⁶ *Supra* nota 51, Malcolm, A., Aggleton, P., Bronfman, M., Galvao, J., Mane, P. y Verrall, J., «HIV-related stigmatization and discrimination: Its forms and contexts», *Critical Public Health*, 8.4, 1998, págs. 347 a 370.

⁵⁷ Sabatier, R., *Blaming Others*, Londres, The Panos Institute, 1998.

⁵⁸ Solon, O. y Barrazo, A. O., «Overseas contract workers and economic consequences of the HIV and AIDS in the Philippines», en Bloom D. E. y Lyons, J. V. (eds.), *Economic Implications of AIDS in South East Asia*, Nueva Delhi, PNUD, 1993.

⁵⁹ *Supra* nota 10.

⁶⁰ Kaleeba, N., Kalibala, S., Kaseje, M., Ssebhanja, P., Anderson, S., van Praag, E., Tembo, G. y Katabira, E., «Participatory evaluation of counseling medical and social services of The AIDS Support Organisation (TASO) in Uganda», *AIDS Care*, 9, 1997, págs. 13 a 26.

⁶¹ Bharat, *supra* nota 16.

⁶² Lie, G. T. y Biswal, P. M., «HIV-positive patient's choice of a significant other to be informed about the HIV-test result – findings from an HIV/AIDS counseling programme in the regional hospitals of Arusha and Kilimanjaro», *AIDS Care*, 8, Tanzania, 1996, págs. 285 a 296.

⁶³ OMS, *Salud y ausencia de discriminación*, Ginebra, 2001. Véase también el capítulo 5.

⁶⁴ Nickens, H. W., «Race/ethnicity as a factor in health and health care», *Health services research*, Parte II, 1995, págs. 151 a 177. Véase también el capítulo 5.

⁶⁵ *Supra* nota 2.

⁶⁶ Cowater International Inc., *Comunidades de Ancestría Africana en Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Argentina, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela*, Washington D.C., 1996.

⁶⁷ FOASE: «Housing, services, child health all lag far behind», *Latin News*, 12, 2000.

⁶⁸ Bollini, S., «No real progress towards equity: Health of migrants and ethnic minorities on the eve of the year 2000», *Social Science and Medicine*, 41, 1995, págs. 819 a 828.

⁶⁹ *Supra* nota 66.

⁷⁰ Fiscella, K., «Inequality in quality: Addressing socioeconomic, racial and ethnic disparities in health care», *Journal of the American Medical Association*, 283 (19), 2000, págs. 2579 a 2584.

⁷¹ *Supra* nota 38.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Paget, D. Z., «HIV/AIDS and the legislature: An international comparison», *AIDS Care*, 10, 1998, págs. 565 a 573.

⁷⁴ Gostin, L. O. y Lazzarini, Z., *Human Rights and Public Health in the AIDS Pandemic*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.

⁷⁵ ONUSIDA/UIP, *Manual para legisladores sobre el VIH/SIDA y los derechos humanos. Acción preventiva del VIH/SIDA ante los efectos devastadores y las repercusiones económicas y sociales*, Ginebra, 1999.

⁷⁶ *Supra* nota 34.

⁷⁷ ONUSIDA/ACNUDH, *Directrices sobre el VIH/SIDA y los Derechos Humanos*, Ginebra, 1996 (E/CN.4/1997/37).

⁷⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2000/4.

⁷⁹ ONUSIDA, *A human rights approach to AIDS prevention at work: The Southern African Development Community's Code on HIV/AIDS and Employment*, Ginebra, 2000.

⁸⁰ *Supra* nota 34, págs. 60 a 69.

⁸¹ UNESCO/ONUSIDA, *El VIH/SIDA y los Derechos Humanos: Jóvenes en Acción*, 2001.

7. El racismo y la esclavitud contemporánea

Kevin Bales y Jessica Reitz

Reconocemos que la esclavitud y la trata de esclavos, en particular la trata transatlántica, fueron tragedias atroces en la historia de la humanidad, no sólo por su aborrecible barbarie, sino también por su magnitud, su carácter organizado y, especialmente, su negación de la esencia de las víctimas, y reconocemos asimismo que la esclavitud y la trata de esclavos ... constituyen, y siempre deberían haber constituido, un crimen de lesa humanidad...

Condenamos enérgicamente el hecho de que la esclavitud y las prácticas análogas a la esclavitud sigan existiendo hoy en algunas partes del mundo e instamos a los Estados a que tomen con carácter prioritario medidas inmediatas para poner fin a dichas prácticas, que constituyen violaciones manifiestas de los derechos humanos.

(Párrafos 13 y 29 de la Declaración de Durban)

Introducción

Desde la abolición de la esclavitud legal en el siglo XIX, el vocablo «esclavitud» se ha venido usando con muchas acepciones: la prostitución, el trabajo en las cárceles, incluso la venta de órganos humanos. Desde 1815, se han firmado más de 300 tratados internacionales sobre la esclavitud, pero en ninguno de ellos se define la esclavitud en términos análogos. Muchas de las definiciones de esclavitud se centran en la posesión legal de una persona por parte de otra, pues la mayor parte de la esclavitud en el siglo XIX se basaba en esta relación. No obstante, cabe recordar que la esclavitud ha formado parte de la historia durante siglos y, de hecho, es anterior a la introducción del dinero y de los códigos jurídicos.

Las características principales de la esclavitud contemporánea no se refieren a la pertenencia sino a cómo ejercer *control* sobre las personas. El tratante de esclavos las controla, por lo general mediante el acoso psicológico y físico o con amenazas en este sentido. Muchas personas se convierten en esclavos por engaño, mientras que otras se dejan llevar paulatinamente por una sarta de mentiras. Lo que las esclaviza son las amenazas de violencia o la violencia misma.

La segunda característica fundamental de la esclavitud son las limitaciones físicas o las restricciones impuestas a la libertad de movimiento de los esclavos. La tercera característica es la obligación que tienen los esclavos de trabajar, ya que el objetivo de la esclavitud suele ser la explotación de alguien mediante alguna actividad económica, pues nadie esclaviza a otra persona sólo por crueldad, sino con fines de lucro.

Las definiciones de esclavitud son controvertidas porque las opiniones difieren acerca de las prácticas que deben catalogarse como prácticas de esclavitud y por ello quedar eliminadas. Sin embargo, hace falta una definición que abarque muchas clases de esclavitud, pues la esclavitud, como las demás relaciones humanas, cambia con el paso del tiempo. La principal característica de la esclavitud es el control mediante la amenaza del recurso a la violencia, mas esto puede tener muchas facetas. En contados lugares, donde todavía perduran las antiguas formas de esclavitud, como en Mauritania, las relaciones entre los propietarios y los esclavos son a largo plazo y a veces de por vida. En la mayoría de los países la condición de esclavo es más bien a corto plazo y en condiciones de riesgo.

1. Las dimensiones geográficas de la esclavitud

Nadie sabe a ciencia cierta cuántos esclavos hay en el mundo. La esclavitud es ilegal en prácticamente todos los países, lo que significa que se suele ocultar. Sin embargo, cuando se examina detenidamente toda la información disponible se llega a un cálculo aproximado de *27 millones de esclavos* actualmente. Cabe preguntarse entonces dónde se encuentran todos estos esclavos. La cifra más alta de esos 27 millones, quizás entre 15 y 20 millones, se registra en la India, el Pakistán y Nepal. En cambio, la esclavitud tiende a concentrarse en Asia sudoriental, en África septentrional y occidental y en partes de América del Sur, pero hay esclavos en casi todos los países del mundo, incluidos los Estados Unidos, el Japón y muchos países de Europa.

Los esclavos suelen emplearse en labores sencillas, no tecnológicas y tradicionales, en su mayoría agrícolas. Se utilizan en muchas clases de trabajo principalmente para la venta y el consumo local, pero los productos que elaboran los esclavos se infiltran en la economía global. Los productos de importación, fruto del trabajo de esclavos, tales como alfombras, bisutería, acero y alimentos como el cacao y el azúcar, llegan directamente a América del Norte y a Europa.

2. Las formas contemporáneas de esclavitud

La esclavitud nunca ha tenido una forma única. Puede que en cierta forma cada relación de esclavitud que vincula a dos personas sea de por sí única, pero hay patrones de comportamiento en estas relaciones. Hay varias formas de esclavitud tan comunes que tienen una denominación propia. Las tres clases principales enumeradas a continuación no constituyen una lista exhaustiva, sino que representan las formas preponderantes de la esclavitud contemporánea a las que se somete a la mayoría de los esclavos:

1. *La esclavitud en régimen de pertenencia personal*: es la forma que más se acerca a la esclavitud de antaño, en la que una persona es capturada, nace o es vendida en servidumbre permanente y en la que se ejerce el derecho de propiedad. Esta forma es más frecuente en África septentrional y occidental, así como en ciertos países árabes, pero representa una pequeña proporción de esclavos en el mundo actual.

2. *La servidumbre por deudas*: es la forma más corriente de esclavitud en el mundo, mediante la cual las personas se ofrecen a cambio de un préstamo monetario, pero la duración y la índole del servicio no están estipuladas y el fruto de la labor no disminuye la deuda inicial. En muchos casos de servidumbre por deudas el trabajo del esclavo (y de hecho la vida misma) se convierte en *fianza* de la deuda, lo que significa que todo el trabajo realizado pasa a ser propiedad del prestamista hasta que se satisfaga la deuda. La servidumbre por deudas es muy común en el Asia sudoriental.
3. *La esclavitud contractual*: esta forma de esclavitud demuestra cómo las relaciones laborales contemporáneas sirven para ocultar las nuevas formas de esclavitud. Se ofrecen contratos que garantizan el empleo, tal vez en un taller o en una fábrica, pero cuando los trabajadores acuden al lugar de trabajo descubren que están esclavizados. Ésta es la forma más extendida de esclavitud y probablemente la segunda en importancia hoy en día. La esclavitud contractual existe por lo general en Asia sudoriental, el Brasil, ciertos países árabes y en algunas partes del subcontinente indio.

Además, hay otras clases de esclavitud que constituyen una pequeña parte de la cifra total de esclavos. En su mayoría suelen limitarse a determinadas regiones geográficas o a circunstancias políticas. Uno de los ejemplos de la esclavitud vinculada a la política es el conocido por el nombre de *esclavitud de guerra* que abarca la esclavitud patrocinada por el gobierno. Actualmente en Myanmar, el Gobierno y el ejército practican, de forma generalizada, la captura y reducción a la esclavitud de civiles. La esclavitud de guerra es también una característica de la continua guerra civil en el Sudán.

En algunas partes del Caribe y de África occidental, se entrega o se vende a los niños como servicio doméstico. A veces se les llama *restavecs*. Estos niños no se declaran como propiedad, pero se mantienen en estricto control, que se impone mediante la violencia. La ganancia que se obtiene de los niños esclavizados no se traduce en ingresos sino en las labores domésticas que desempeñan. Ésta es una forma culturalmente aceptada de ocuparse del «exceso» de niños y, aunque algunos reciben buen trato, es una forma de esclavitud que perdura hasta la mayoría de edad.

La esclavitud contemporánea difiere de la tradicional en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, los esclavos modernos son más baratos que nunca. El precio de un esclavo ha registrado un descenso sin precedentes y en ciertas partes del mundo se puede comprar por la módica suma de 10 dólares de los Estados Unidos. En segundo lugar, también ha disminuido la duración del período de esclavitud. Antiguamente, la esclavitud era para toda la vida, mientras que hoy es con frecuencia temporal y su duración es de algunos años, incluso de meses. En tercer lugar, hay una globalización de la esclavitud, lo que conlleva una uniformidad de las prácticas de esclavitud en distintas partes del mundo. La forma en que se usan los esclavos y el papel que éstos desempeñan en la economía mundial es cada vez más similar en todas partes. Estos

cambios se han operado con suma celeridad y han acaecido, en su mayoría, durante los últimos 50 años. Tres han sido los factores que han impulsado el cambio de la esclavitud, a saber:

1. La explosión demográfica, por lo que se ha triplicado el número de personas en el mundo desde 1945 (pasando de 2.000 a 6.000 millones); la mayor parte de este crecimiento se registró en los países en desarrollo.
2. Los cambios económicos que tuvieron lugar, primero por la modernización y luego por la globalización, obligaron a muchas personas de los países en desarrollo a vivir en barriadas situadas en el extrarradio de las principales urbes, en condiciones precarias de índole económica y social. No obstante, aunque el crecimiento demográfico unido a los cambios económicos generase una superabundancia de personas económicamente desesperadas y socialmente vulnerables, esto no es motivo suficiente en sí para permitir la esclavitud.
3. La corrupción del gobierno, en particular de la policía, es otro factor primordial para que las personas desesperadas y vulnerables se conviertan en esclavos. En muchos países los policías comercian con la violencia para controlar a los esclavos y trabajan como cazadores de esclavos, persiguiendo y castigando a los esclavos fugitivos. Los compradores de esclavos consideran las remuneraciones a la policía como gajes del oficio. Cuando no se aplican las leyes que prohíben el secuestro, quienes tienen los medios de ejercer la violencia, principalmente la policía, pueden hacerse con esclavos.

La esclavitud en el presente y el pasado

El auge demográfico, la creciente vulnerabilidad de los pobres en los países en desarrollo, sumados a la corrupción del gobierno han dado lugar a nuevas formas de esclavitud. Por vez primera en la historia de la humanidad hay una superabundancia de esclavos en ciernes. Se trata de un ejemplo contundente de la oferta y la demanda. Los esclavos cuestan tan poco ahora que son eficaces en función del costo en muchas nuevas formas de trabajo. Resultan tan baratos que no vale la pena mantener la propiedad de forma permanente. Este aspecto de lo desechable significa que las nuevas formas de esclavitud son menos permanentes. En todo el mundo varía sobremanera la duración de la servidumbre de un esclavo. Simplemente no resulta rentable mantener a los esclavos cuando no tienen un uso inmediato. Aunque la mayoría se esclaviza por períodos de varios años, otros permanecen sólo unos pocos meses. A continuación se enumeran las diferencias fundamentales entre la esclavitud contemporánea y la de antaño, a saber:

<i>Diferencias entre las formas de esclavitud contemporánea y tradicional</i>	
<i>Formas de esclavitud tradicional</i>	<i>Formas de esclavitud contemporánea</i>
Ejercicio de la propiedad legal	Se elude la propiedad legal
Alto costo de adquisición	Costo de adquisición muy bajo
Pocas ganancias	Ganancias muy altas
Escasez de posibles esclavos	Superávit de posibles esclavos
Relación a largo plazo	Relación a corto plazo
Se mantiene a los esclavos	Se prescinde de los esclavos
Se tienen en cuenta las diferencias étnicas	Son menos importantes las diferencias étnicas

Estas diferencias se pueden esclarecer aún más con un ejemplo concreto: quizás la forma de esclavitud tradicional más estudiada y comprendida fue la del Sur de los Estados Unidos antes de 1860¹. La demanda de esclavos se reflejaba en el precio. En 1850 se pagaba por un trabajador del campo entre 1.000 y 1.800 dólares lo que equivaldría en términos actuales a una cifra de entre 20.000 y 40.000 dólares. En promedio, los esclavos producían ganancias anuales de sólo un 5%. Los documentos de propiedad consistían en letras de venta y títulos. Como es natural, no podía faltar la extremada diferenciación racial entre amos y esclavos. El elemento racista era tan poderoso que una minúscula diferencia genética, como por ejemplo haber tenido un bisabuelo negro y siete blancos, conllevaba la esclavitud de por vida².

3. La cuestión de la raza

En las nuevas formas de esclavitud, la raza tiene mucha menos importancia que en el pasado. Las diferencias étnicas y raciales sirvieron antaño de disculpa o pretexto para la esclavitud. La *otredad* de los esclavos propiciaba el uso de la violencia y de la crueldad para mantener el control absoluto. Esta otredad se podía definir de cualquier forma como religión, tribu, color de piel, idioma, costumbres o clase económica diferente. Cualquiera de estos aspectos se prestaba y servía para separar a los esclavos de los amos. A fin de mantener estas diferencias era necesario un denodado esfuerzo para preservar ciertas ideas sobremanera irracionales. Los «padres fundadores» de los Estados Unidos tuvieron que ingeniárselas mediante argumentos morales, lingüísticos y políticos para explicar por qué la «tierra de los libres» sólo lo era para los blancos. Se vieron compelidos a ello porque la esclavitud representaba una gran fuente de ingresos para muchas personas en la Norteamérica de aquel entonces y sintieron que había que encontrar pretextos para respaldar tales decisiones económicas.

Hoy, la mayoría de los propietarios de esclavos siente que no tiene que dar explicaciones ni defender la práctica de la esclavitud. Al no estar sujetos a las ideas que restringen la condición de esclavo ante los demás, los propietarios de esclavos con-

temporáneos se apoyan en otros criterios para escoger a los esclavos. Esclavizar a las personas del propio país resulta menos costoso. Lo importante no es «el color que hay que tener para ser esclavo», sino si se «es lo suficientemente vulnerable para serlo». Los criterios para esclavizar no son ya el color, la tribu, ni la religión; ahora se basan en la debilidad, la credulidad y la vulnerabilidad.

Es cierto que en algunos países existen diferencias étnicas y religiosas entre los esclavos y sus propietarios. Así pues, en el Pakistán, por ejemplo, muchos albañiles esclavizados son cristianos y los amos son musulmanes. En la India, puede que los esclavos y sus amos pertenezcan a castas diferentes. En Tailandia puede darse que procedan de distintas regiones del país. Pero en el Pakistán hay cristianos que no son esclavos y en la India los miembros de esas mismas castas pueden ser libres. La casta o la religión no sirven más que para reflejar la vulnerabilidad a la esclavitud pero no son causa de ello. Mauritania es el único país en que perdura la esclavitud tradicional, pero éste es uno de los últimos vestigios de una esclavitud en vías de extinción. En Mauritania, los propietarios árabes tienen esclavos negros y la raza es una división fundamental. Por supuesto que algunas culturas son más divisorias que otras. Las prostitutas esclavizadas en el Japón suelen ser originarias de Tailandia o de Filipinas, mas puede que sean japonesas. La diferencia fundamental estriba en que las japonesas no son tan vulnerables ni están tan desesperadas como las tailandesas o las filipinas. Hay tailandesas disponibles para ser enviadas al Japón, porque los tailandeses practican la esclavitud. Lo mismo sucede en los ricos países petroleros de Arabia Saudita y de Kuwait, donde los árabes musulmanes puede que esclavicen a los hindúes de Sri Lanka, a los filipinos cristianos o a los musulmanes nigerianos. El denominador común es la vulnerabilidad social y económica, no el color. Tras cualquier afirmación de diferencia étnica se oculta la realidad de las disparidades económicas. Aunque los propietarios de esclavos modernos no miren el color, no por ello dejan de ser depredadores sumamente perspicaces ante la debilidad.

4. La respuesta internacional: el papel del Estado y de las Naciones Unidas

En el siguiente cuadro figura un resumen de las definiciones de esclavitud y de las prácticas afines según constan en los instrumentos internacionales desde 1926.

Evolución de los instrumentos sobre la esclavitud

<i>Instrumento</i>	<i>Definición o declaración relativa a la esclavitud</i>
<i>Convención sobre la Esclavitud (1926)</i>	<p>Definición de esclavitud (art. 1.1): «La esclavitud es el estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad o algunos de ellos.»</p> <p>Inclusión del trabajo forzoso (art. 5): Los Estados deben «evitar que el trabajo forzoso u obligatorio lleve consigo condiciones análogas a la esclavitud».</p>
<i>Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)</i>	<p>Inclusión de la servidumbre (art. 4): «Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.»</p>
<i>Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1956)</i>	<p>Inclusión de la condición de sirvo (art. 1): Se deberán abolir las prácticas consideradas como servidumbre:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la servidumbre por deudas b) la servidumbre de la gleba c) matrimonios sin libre consentimiento d) la explotación de menores mediante el trabajo
<i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)</i>	<p>Inclusión de la libertad para elegir trabajo (art. 6.1): Reconoce «el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado».</p>
<i>Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)</i>	<p>Inclusión de la trata (art. 7.2 c): Se define la esclavitud como «el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños».</p>

Esta revisión de los principales instrumentos sobre la esclavitud ilustra la progresión de opiniones sobre la esclavitud en las convenciones internacionales con el paso del tiempo. Aunque en 1926 se tenía la noción de que una persona ejercía el derecho de propiedad con respecto a otra persona, se incluyó el ejemplo del trabajo forzoso en la época colonial como algo que podría llevar consigo condiciones análogas a las de la esclavitud. En 1948 y en 1956 se incluyeron las ideas y las prácticas relativas a la «servidumbre» y a la condición de «siervo». Ambas acepciones se definen en *The Oxford English Dictionary* (1991) mediante los vocablos de «esclavo» y «esclavitud». Sin embargo, los legisladores internacionales evitaron conscientemente equipararlos con la esclavitud. En 1966, se trató la cuestión del trabajo forzoso. En 1998, la definición de esclavitud volvió a su versión original de 1926, con la inclusión de la práctica de la trata de personas. La referencia más reciente a la esclavitud en un instrumento internacional es el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), que declara ilícita la trata de personas «con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos».³

5. La práctica de la trata de personas

Desde finales de la guerra fría se ha registrado un aumento considerable de la trata de personas en todo el mundo, en todos los continentes y en casi todos los países⁴. Esto conlleva el transporte y el comercio de seres humanos, por lo general mujeres o niños, con fines de lucro y mediante el uso de la fuerza física o del engaño. Se suele engañar a las mujeres migrantes, obligándolas a realizar labores domésticas o a prostituirse.

La trata es un problema mundial que atañe a todos los continentes y a la mayoría de los países. Suele ocurrir dentro y a través de las fronteras, llegando a ser una de las actividades más lucrativas del hampa internacional. Es imposible averiguar cuántas personas son víctimas de la trata y resulta difícil recabar estadísticas por tratarse de una actividad clandestina. Un informe del Gobierno de los Estados Unidos, publicado en 2003, calcula que la trata mundial anual oscila entre las 800.000 y las 900.000 personas.

Tanto los hombres como las mujeres y los niños son víctimas de la trata, aunque en su mayoría son mujeres y niños. Las personas víctimas de la trata se encuentran en situaciones de diversa índole. Por ejemplo, se recluta a niños del África occidental para desempeñar varias clases de trabajo de explotación y se les transporta ilegalmente por toda la región; hay trata de mujeres chinas y vietnamitas en algunas islas del Pacífico que trabajan en talleres de explotación, fabricando productos para el mercado esta-

dounidense y hay trata de hombres en México, para desempeñar labores agrícolas en los Estados Unidos.

La trata de seres humanos no es nada nuevo, pero el problema se agrava cada vez más. Cierta número de factores ha incidido en su expansión: las enormes ganancias que aporta la explotación; la creciente privación y marginalización de los pobres; la discriminación contra las mujeres; la severidad de las leyes de inmigración; la falta de información acerca de las realidades y de los peligros de la trata, así como la falta de suficientes medidas punitivas contra los tratantes.

La esclavitud moderna: servidumbre por deudas

La gran ciudad de Madrás, situada en el estado de Tamil Nadu, en la región meridional de la India, tiene aledaños con poblados donde se fabrican millones de bidis, unos pequeños cigarrillos autóctonos con cierto sabor. En las afueras de uno de estos pueblos vive un niño de 11 años llamado Vikram, quien como muchos otros niños de su pueblo, es un esclavo. A la edad de nueve años, su hermano pequeño se puso muy enfermo. La única forma de que los padres de Vikram, que eran muy pobres, pudiesen comprar los medicamentos para el hijo enfermo era pedir dinero al prestamista local que controlaba la producción de los bidis en el pueblo. El oportunista usurero se amparó en el préstamo para hacer de Vikram un siervo por deudas. Como los padres de Vikram no tenían nada más que ofrecer como aval, el prestamista les dijo que debían entregar a Vikram para avalar la deuda. Los padres tuvieron que tomar una decisión terrible puesto que para salvar la vida del hijo menor había que esclavizar al mayor. Para el prestamista se trataba de una transacción más y por unos pocos dólares se quedó con otro niño esclavo. Hoy, ninguna de las labores que desempeña Vikram sirve para pagar la deuda y el niño pertenece al prestamista hasta que sus padres tengan dinero para satisfacer la deuda. Ahora, transcurridos dos años de la fecha del préstamo deben, con los intereses, unos 65 dólares.

Vikram trabaja de seis de la mañana a nueve de la noche, con descansos para desayunar y almorzar. Fabrica a diario y a mano unos 1.500 bidis. Los bidis suelen ser más pequeños que los cigarrillos normales. Como no se usa pegamento alguno, hay que atar cada bidi con un hilo que lleva un pequeño nudo. Vikram trabaja con gran celeridad, envolviendo, enrollando y atando los bidis, sentado en el suelo, con las piernas cruzadas y una bandeja de tabaco con hojas de kendu en el regazo. Debe hacerlo muy deprisa, como una máquina, para fabricar la cantidad de cigarrillos que a diario se le asigna. Tiene que trabajar incluso enfermo, porque si no produce la cuota se acrecienta la deuda. Vikram no va al colegio y nunca podrá jugar con otros niños de su comunidad. El prestamista le despojó de su infancia por un trabajo prácticamente gratuito y con enormes ganancias.

Fuente: Free the Slaves.

La esclavitud contemporánea: la trata

Daniela fue una víctima de la trata de personas entre Albania e Italia. Su caso es muy corriente. Acudió porque quería ganar dinero para ayudar a su familia y en Albania no había trabajo para una mujer poco instruida. Un amigo de su pueblo la ayudó a emigrar. Una vez en Italia, el amigo la vendió a otra persona que la obligó a prostituirse en la calle. Los tratantes la obligaron a prostituirse a diario y le quitaban todo el dinero. Pasaba de un traficante a otro y al final acabó con uno que pretendió ser su "novio" y le prometió una vida mejor, pero resultó ser también un tratante y se la llevó a Inglaterra, donde la obligó a trabajar como prostituta en un apartamento. Allí vivía con varios compatriotas de ambos sexos. Daniela relata cómo la golpeaba el tratante y los demás hombres, a menudo con cables de teléfono mojados. Una vez, un cliente la abandonó cuando vio cómo le habían dejado el cuerpo tras una paliza. Trató de escaparse una vez en Inglaterra pero los tratantes la encontraron y, en castigo, le rebanaron un dedo lentamente, hasta el hueso.

A Daniela nunca se le ocurrió acudir a la policía para pedir ayuda ni en Italia ni en Inglaterra, porque conocía la corrupción y complicidad en la trata de mujeres, lo que la indujo a pensar que la policía era igual en todas partes. También tenía miedo de las represalias contra su familia. Con el tiempo, los tratantes volvieron a llevarla al norte de Italia. La policía italiana la detuvo cuando estaba trabajando en la calle y le pidió documentación y como estaba indocumentada, le entregaron un aviso de deportación y le concedieron 15 días para abandonar el país. No trataron de averiguar sus circunstancias ni le brindaron ayuda alguna. Con unas cuantas simples preguntas podían haberse percatado de que había sido víctima de la trata de personas. No le informaron acerca de una determinada ley en Italia por la que se otorga a las personas que colaboran con la policía en la lucha contra la trata de personas el derecho a permanecer en el país y a participar en programas de integración social. Así pues, tras el encuentro con la policía, volvió con los tratantes, les mostró la orden de deportación y éstos la trasladaron a otra ciudad.

Fuente: E. Pearson, *Human Traffic Human Rights: Redefining Victims of Protection*, Anti-Slavery International, 2002, pág. 1.

6. Conclusiones

Las relaciones humanas y económicas de la esclavitud contemporánea son complejas. Sería mucho más fácil analizar y luchar contra la esclavitud si supiéramos a ciencia cierta dónde estriba la raíz del mal, si todos los dueños de esclavos fuesen crueles y todos los esclavos ansiaran ser libres y si para erradicar todas las clases de esclavitud bastase con liberar a todos los esclavos. Mas para ser libre no basta con abandonar la servidumbre. La libertad debe traducirse en un estado físico y mental. A fin de cuentas, los esclavos son quienes deben lograr la verdadera libertad. La dependencia física y psíquica con respecto a sus dueños hace que este proceso sea lento. Si un niño víctima de abusos requiere terapia y ayuda para sobreponerse al trauma, no es sensato pretender que los esclavos víctimas de abusos se integren de inmediato en la sociedad como miembros activos. Muchos esclavos libres son sumamente fuertes, mas puede que las víctimas de los mayores abusos requieran tratamiento de por vida. En la lucha por la supervivencia, no sólo por lo que atañe a la esclavitud sino también a la liberación, hay un sorprendente paralelismo entre la esclavitud tradicional de los Estados Unidos y la esclavitud contemporánea. Cuando se abolió la esclavitud en 1865, se lanzaba a los esclavos al mercado laboral, mientras que hoy los esclavos que consiguen la libertad se ven también abocados a un futuro incierto, sin recursos ni ayuda alguna. Para erradicar la esclavitud se debe analizar cómo los esclavos liberados pueden conservar esa libertad y convertirse en ciudadanos de pleno derecho.

La liberación acarrea otros problemas, ya que toda una vida de dependencia no se desvanece en un instante. Las personas que carecen de autonomía y que nunca han tenido que tomar decisiones se pueden sentir paralizadas al tener que decidirse. Si hay algo que aprender de la vida de los esclavos liberados es que la liberación es un proceso y no un suceso. A fin de acabar por completo con la esclavitud, hemos de comprometernos a apoyar el proceso de rehabilitación de los esclavos liberados, labor que puede durar muchos años. Esto conlleva un estudio pormenorizado de lo que los esclavos necesitan para conseguir la verdadera libertad como por ejemplo la clase de cuidados que requieren los esclavos para sentirse libres como seres humanos. Desafortunadamente, se sabe muy poco acerca de la psicología de la esclavitud y de cómo ayudar a las víctimas. Para erradicar la esclavitud hemos de convertirnos en expertos, a fin de reparar el daño físico y mental resultante de ella.

Asimismo, hay que estudiar a los esclavos desde un punto de vista económico. Los esclavos no son personas calificadas. Los trabajos que desempeñan no tienen mucho valor en el mercado libre, pero si quedan libres y no pueden ganarse la vida cabe preguntarse si no volverán a caer en la esclavitud. Los niños dependen de sus padres, que suelen encargarles pequeñas tareas en el hogar. Los esclavos permanecen en un estado de dependencia permanente y sólo se les permite aprender a realizar tareas de poca importancia. A nadie se le ocurriría pretender que un niño de ocho años salga a buscar trabajo para ganarse la vida, pero esto es lo que ocurre con miles de esclavos

liberados. En el mundo son contadas las personas que se dedican al estudio y tratan de buscar salidas en el ámbito económico para pasar de la esclavitud a la autosuficiencia. El proceso económico para devenir autosuficiente es paralelo al logro de la independencia psicológica y social.

Es necesaria una ingente labor de investigación en el ámbito de la psicología, pasando por las economías de pequeña escala hasta el cumplimiento de la ley a gran escala. Con lo poco que se ha realizado parece que hay varias maneras de ayudar a que las personas conserven la libertad: posibilitando su adaptación psicológica a la libertad, proporcionándoles acceso al crédito, alentándoles a que tomen decisiones por su cuenta acerca del trabajo que quieran desempeñar, con la presencia y vigilancia de personas influyentes solidarias con los esclavos libres y, mediante el liberador más importante de todos: la educación.

¿Qué podemos hacer?

Uno de los aspectos que conocemos acerca de la esclavitud contemporánea es que se extiende por todo el mundo y afecta nuestras vidas. Nos guste o no, vivimos en una sociedad global. Debemos preguntarnos lo siguiente: ¿queremos vivir en un mundo con esclavos? En caso negativo, hemos de instruirnos e instruir a los demás acerca de los vínculos que nos unen a la esclavitud y actuar en consecuencia para acabar con ellos. Por supuesto, son motivo de preocupación las diversas clases de explotación en el mundo, las muchas injusticias y la violencia, pero la esclavitud es importante porque en ella se aúnan la explotación, la violencia y la injusticia. No hay combinación más explosiva que la de estos tres delitos. Si existe una violación flagrante de nuestra humanidad que no debemos permitir es precisamente la esclavitud. Si hay una verdad fundamental que prácticamente todo ser humano reconoce es que se debe poner fin a la esclavitud.

Lecturas complementarias

Bales, K., *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*, Berkeley, University of California Press, 1999.

Pearson, E., *Human Traffic Human Rights: Redefining Victims of Protection*, Anti-Slavery International, 2002, pág. 1.

Weissbrodt, D. y Anti-Slavery International, *Abolishing Slavery and its Contemporary Forms*, ACNUDH, HR/PUB/02/4, 2002.

Temas para debatir

Habida cuenta de las características de la esclavitud descritas en el capítulo, ¿qué definición de esclavitud sería la más indicada para describir las distintas formas con-

temporáneas de esclavitud? ¿Qué medidas y estrategias serían las más oportunas para proteger a las víctimas de la trata de personas? (Hay algunas sugerencias en el capítulo 8.) ¿Qué medidas podrían aprobar y aplicar los gobiernos para erradicar la servidumbre por deudas? Debatan y acuerden recomendaciones para presentarlas a las Naciones Unidas.

Referencias

- ¹ Ransom, R. L., *Conflict and Compromise: The Political Economy of Slavery, Emancipation, and the American Civil War*, Cambridge University Press, 1989.
- ² Genovese, E., *Roll, Jordan, Roll: The World the Slaves Made*, Nueva York, Vintage, 1976.
- ³ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), artículo 3 a).
- ⁴ Véase también el capítulo 8.

8. El racismo y la migración*

Observamos con preocupación y condenamos enérgicamente las manifestaciones y actos de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia contra los migrantes y los estereotipos que corrientemente se les aplican, reafirmamos la responsabilidad de los Estados de proteger los derechos humanos de los migrantes que se hallan bajo su jurisdicción y la responsabilidad de los Estados de salvaguardar y proteger a los migrantes contra los actos ilícitos o violentos, en particular los actos de discriminación racial y los delitos cometidos por motivos racistas o xenófobos por individuos o grupos, y destacamos la necesidad de que se les dé un trato justo, imparcial y equitativo en la sociedad y en el lugar de trabajo.

(Párrafo 48 de la Declaración de Durban)

Introducción

Actualmente, uno de cada 50 seres humanos es un trabajador migrante, un refugiado o un solicitante de asilo o quizás un inmigrante que vive en un país «extranjero». Según las estimaciones de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) unos 175 millones de personas viven temporal o permanentemente fuera de su país de origen (2,5% de la población mundial)¹. Se calcula que muchas de estas personas, entre 80 y 97 millones, son trabajadores migrantes y sus familiares². Otros 12 millones son refugiados fuera del país de origen. Estas cifras no incluyen las estimaciones de 20 millones de desplazados internos, ni las decenas de millones de migrantes internos, principalmente de las zonas rurales a las urbanas, en todos los países del mundo. Habida cuenta de este cuadro de la escala de las migraciones no es sorprendente que la Conferencia de Durban prestase denodada atención a los migrantes por tratarse de una de las principales categorías de las víctimas del racismo, la discriminación racial y la xenofobia.

La creciente diversidad étnica y racial de las sociedades es una consecuencia inevitable de las migraciones. La migración implica que un creciente número de Estados se convirtieron o se están convirtiendo en sociedades con un mayor pluralismo étnico y se ven abocados al desafío de acoger a gentes de diferentes culturas, razas, religiones e idiomas. Para enfrentarse a la realidad de una mayor diversidad hay que buscar meca-

* Este capítulo es una versión adaptada de una publicación titulada « Internacional Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia », preparada para la Conferencia Mundial sobre el Racismo, que tuvo lugar en 2001, por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en consulta con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

nismos políticos, jurídicos, sociales y económicos que ayuden a velar por el respeto mutuo y mediar en las relaciones salvando las diferencias. No obstante, la xenofobia y el racismo se hacen patentes en algunas sociedades con gran porcentaje de inmigrantes, como trabajadores o solicitantes de asilo. En estos países los inmigrantes se han convertido en blanco de polémicas internas acerca de la identidad nacional. En el último decenio, el surgimiento de nuevos Estados nación se ha visto a menudo acompañado de la exclusión étnica.

A medida que los gobiernos se enfrentan a las nuevas realidades del pluralismo étnico en sus sociedades, se registra un considerable aumento de la discriminación y de la violencia contra los migrantes, los refugiados y demás personas no nacionales por parte de grupos extremistas en muchas partes del mundo. La falta sistemática de datos o de trabajos de investigación no ayuda a aclarar, con el transcurso del tiempo, la existencia de una intensificación real de los abusos, la exposición a los mismos y su denuncia. Desafortunadamente, son sobradas las pruebas que demuestran que las violaciones de los derechos humanos de los migrantes, los refugiados y demás extranjeros están tan generalizadas y extendidas y son tan corrientes que han pasado a ser una de las características intrínsecas de la actual migración internacional.

1. Definiciones de discriminación racial, racismo y xenofobia

Las autoridades suelen restar importancia y negar el alcance de la discriminación racial y la xenofobia. La discriminación racial se define en derecho internacional de la siguiente manera:

«... toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico 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 esfera de la vida pública.»³

El racismo y la xenofobia son fenómenos diferentes, aunque a veces se superponen. Mientras el racismo conlleva, por lo general, una distinción basada en la diferencia o en las características físicas, como el color de la piel, la clase de cabello, los rasgos faciales, etc., la xenofobia denota un comportamiento específicamente basado en la percepción de que el otro es extranjero o procede de otra parte fuera de la comunidad o nación. En un diccionario se define como «odio, repugnancia u hostilidad hacia los extranjeros». Como indicara un sociólogo, la xenofobia es «una orientación de la actitud hacia la hostilidad contra quienes no son nativos de una determinada población»⁴.

No obstante, la definición de xenofobia y su diferenciación del racismo y de la discriminación racial continúa su proceso evolutivo.

- El *racismo* es una interpretación ideológica que confiere a cierta raza o grupo étnico una posición de poder por encima de otros sobre la base de atributos físicos o cul-

turales, así como de recursos económicos, que implica relaciones jerárquicas en que la raza «superior» ejerce el dominio y el control sobre los demás.

- Por *xenofobia* se entiende las actitudes, los prejuicios y la conducta que rechazan, excluyen y a menudo denigran a las personas, fundados en la percepción de que se trata de forasteros o de extranjeros ajenos a la comunidad, a la sociedad o a la identidad nacional⁵.

En muchos casos es difícil diferenciar el *racismo* de la *xenofobia* como motivaciones conductuales, ya que las diferencias en las características físicas se suelen presuponer para diferenciar al «otro» de la identidad común. Sin embargo, las manifestaciones de xenofobia van dirigidas contra personas con idénticas características físicas, incluso con afinidad de parentesco, cuando éstas llegan, regresan o emigran a Estados o demás zonas en que los nacionales las consideran foráneas.

2. La globalización y la migración

La globalización ha servido para acentuar las disparidades en el desarrollo entre países y por ende ha dado lugar a considerables presiones en la circulación internacional de trabajadores. Algunos de estos movimientos revisten la forma de la clásica «fuga de cerebros», cuando los trabajadores con cierto nivel de estudios emigran a los países desarrollados. Mas una considerable proporción reviste la forma de trabajadores con escaso nivel de capacitación, que se trasladan, a veces de forma ilegal, a los países vecinos con crecimiento económico más rápido, razón por la cual pueden ofrecer salarios más altos por empleos que requieren escasa calificación.

En principio, el flujo internacional de trabajadores debería ser económicamente beneficioso para todos los países. No obstante, aunque la libre circulación de bienes y capital se acepta casi sin requisitos, el movimiento de trabajadores suele plantear delicadas controversias de índole sociopolítica. Incluso hay que reconocer que las migraciones nunca se podrán eliminar, ni siquiera controlar por completo, pues, con el auge de la globalización, es muy probable que aumenten las presiones migratorias. El desafío a que se ve enfrentada la comunidad internacional estriba en cómo gestionar esta disyuntiva en un contexto más amplio, a fin de encontrar una respuesta a la globalización que sea coherente, se centre en el aspecto humano y se funde en los derechos humanos.

3. Tendencias futuras

La OIM prevé que la cifra total de migrantes internacionales rondará los 250 millones en 2050. Este pronóstico debe reflejar muchos factores de probabilidad, de los cuales las secuelas de la guerra, las hambrunas, las sequías y las epidemias, así como la creciente brecha que separa a los países ricos de los pobres y el crecimiento diferencial entre países que registran un aumento o un descenso de población. Sobre la base de

las cifras relativas a las tasas de fertilidad, las proyecciones de las Naciones Unidas evidencian una notable disminución en las poblaciones de muchos países de Europa y en otras regiones, a diferencia de considerables aumentos en partes de Asia, África y las Américas. Asimismo, cabe la posibilidad de que la amenaza de la subida del nivel del mar y las condiciones climáticas extremas, vinculados a los cambios climáticos globales, se planteen como ciertos factores fundamentales que incidirán en las migraciones forzadas. Las organizaciones de ayuda internacional, como la Federación internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, ya están alertando acerca de las repercusiones humanitarias del aumento incontrolado de los niveles de dióxido de carbono en la atmósfera debido principalmente a la utilización de combustible fósil en las naciones industrializadas.

4. La migración internacional desde la perspectiva de los derechos humanos

Los derechos humanos deben ser el fondo de cualquier análisis de las migraciones y de la xenofobia. Afortunadamente, las ONG y las organizaciones de derechos humanos se interesan ahora más por la protección de los migrantes y los derechos de los refugiados. Los derechos de los migrantes se plantean como cuestión formal en los programas de muchas conferencias y foros sobre la migración, suscitando un creciente interés por parte de la prensa y de los medios de comunicación. El desafío estriba en que este interés se concrete en los hechos. La dilatada y lenta tendencia a incluir a los migrantes en los principios fundamentales de los derechos humanos culminó, en 1990, con la aprobación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Esta Convención se basó en los Convenios de la OIT de 1949 y 1975 sobre el particular. Las iniciativas de las ONG y de las Naciones Unidas suscitan ahora interés acerca de estas normas, sobre todo tras el lanzamiento de una fructífera campaña mundial para la ratificación de la Convención, que entró en vigor en julio de 2003 y cuya ratificación han firmado, hasta la fecha, 27 Estados. El nombramiento de un Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, de las Naciones Unidas, sirvió para centrar la atención más aún en la aplicación de los derechos humanos a los migrantes. La Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, ha puesto de relieve la importancia del enfoque de los derechos humanos, pues permite al menos a todas las partes analizar la experiencia de la migración desde la perspectiva de los migrantes⁶.

En el ámbito de los derechos humanos se reconoce que ciertos principios son verdaderos y válidos para todas las personas, en todas las sociedades y en todas las condiciones de índole económica, política, étnica y cultural. Los derechos humanos son *universales* – debido a que son aplicables en todas partes –, *indivisibles* – pues los derechos políticos y civiles no se pueden separar de los derechos sociales y culturales –, e *inalienables*, ya que no se pueden denegar a ser humano alguno. El marco de los derechos humanos puede ayudar a descubrir cómo el racismo, la xenofobia y la discri-

minación contribuyen a motivar u obligan a la migración. Asimismo, este marco brinda criterios para analizar y calibrar en qué medida el racismo, la discriminación y la xenofobia repercuten en el trato de los migrantes y de los refugiados.

5. El proceso de migración

Actualmente debido a lo fácil que resulta viajar, al conocimiento generalizado de las condiciones en otras partes del mundo, a los vínculos étnicos y familiares, incluso al requisito de la experiencia internacional para el ascenso profesional en los negocios, las profesiones y las carreras son un conjunto de factores que potencian la migración, lo que en un mundo tendente a la globalización, se debe fomentar y apoyar. Sin embargo, muchos migrantes, por el proceso mismo de la migración, quedan expuestos al racismo y a la xenofobia, al partir del propio país, transitar por otros o arribar al país de destino.

Algunos migrantes dejan la patria con pleno conocimiento de causa, por una oferta de empleo o debido a un contacto personal, como por ejemplo por razones de matrimonio. Otros muchos no tienen prácticamente elección alguna, debido a presiones de índole política, social, económica o medioambiental. Es obvio que la mayoría de las personas prefiere permanecer en su patria cuando se disfruta de seguridad, dignidad y bienestar. Las ideas de lo tolerable en el ámbito político, social y económico, así como las condiciones varían sobremanera entre países y comunidades, pero la consideración más elemental es la posibilidad de sobrevivir por encima del nivel mínimo de vida decente. En el fondo, el actual desplazamiento forzoso es una consecuencia directa del colapso o la falta de una comunidad sostenible.

Aunque el derecho a salir del propio país está consagrado en el párrafo 2 del artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ve a menudo frustrado en la práctica ante las dificultades para obtener documentos de viaje y visados de entrada en cualquier otro país. En las dos últimas décadas se ha visto una considerable armonización de los regímenes de visados internacionales y de visitantes en tránsito aéreo directo. En muchas partes del mundo, estas restricciones han ido más allá de las tradicionales rutas bilaterales y subregionales, limitando la circulación de los trabajadores migrantes y de los comerciantes donde antes hubo, a veces durante siglos, una relativa libertad de movimiento.

Las medidas de control de aduanas que son cada vez más estrictas en muchos Estados, así como la falta de disposiciones para la migración ordinaria obedecen, según muchos observadores, a un aumento de la migración irregular⁷. Por muchas razones, incluida la falta de alternativas lícitas, un creciente número de migrantes abandona la patria y entra irregularmente en otro país. Con la creciente estrechez de oportunidades para la migración económica, social y humanitaria, la migración irregular ha generado presiones para que se impongan medidas más restrictivas de control de la migración y dado pie a las organizaciones políticas contrarias a la migración para respaldar esta polémica.

Los migrantes irregulares o no autorizados son vulnerables al racismo y a la hostilidad xenófoba, bien en los países de tránsito, bien en los de destino. Los migrantes irregulares son fácil presa y blanco de esta clase de hostilidad. La falta de estatuto legal les hace renuentes a solicitar o aceptar la protección policial, así como los medios de indemnización o de recurso a la justicia. La condición de irregular dificulta las posibilidades de organización de la comunidad por sí misma, la sindicación o las demás formas de asociación para luchar de manera colectiva contra el racismo y la xenofobia, así como solicitar el apoyo del gobierno y de la sociedad civil. La condición de irregular puede que conlleve un considerable riesgo de acoso para los migrantes cuando acuden a las autoridades gubernamentales o son detenidos por las mismas, sobre todo si éstas carecen de la formación o supervisión adecuadas.

Campaña nacional contra la xenofobia

La campaña para el retroceso de la xenofobia, conocida también por el nombre de **Roll Back**, se inició en Sudáfrica en 1998 como una amplia y visible iniciativa nacional de lucha contra los casos de hostilidad y violencia xenófobas en ese país. Comenzó como una iniciativa conjunta entre instituciones nacionales e internacionales: la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, el Consorcio Nacional de Relaciones con los Refugiados y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. En ella se pone de manifiesto una amplia y multifacética acción por parte del Gobierno, la sociedad civil y los medios de comunicación, que se funda en campañas de información por parte del gobierno nacional y local, programas de formación para las fuerzas policiales, fortalecimiento de los derechos de protección laboral para los trabajadores migrantes, sensibilización de las autoridades sindicales, concienciación por parte de las organizaciones religiosas, denuncia de hechos por parte de los medios de comunicación, códigos de conducta para funcionarios civiles y policías, inclusión de cuestiones relacionadas con la migración y los refugiados en programas de educación primaria, secundaria y terciaria, así como en un número de medidas de diversa índole. Actualmente participan en la campaña muchas organizaciones de la sociedad civil.

Internet: www.sahrc.org.za/roll_back_xenophobia_campaign.htm

La trata y el tráfico de migrantes

La trata y el tráfico de migrantes han ido en aumento de manera paralela con los crecientes obstáculos impuestos a la migración legal. Este incremento de la trata y del tráfico de personas por parte de la delincuencia organizada plantea graves desafíos a los defensores de los derechos humanos y las organizaciones humanitarias, así como a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. El racismo y la discriminación son factores que acrecientan los riesgos de los migrantes ante la trata, así como el racismo y la xenofobia influyen en el trato de las víctimas de la trata y del tráfico en los países de tránsito y de destino.

El derecho internacional ha reconocido recientemente una distinción entre los conceptos de trata y de tráfico de migrantes. Hasta hace pocos años, la mayoría de las organizaciones se refería a la migración ilegal organizada como «trata», utilizando el vocablo de forma genérica para diferenciar los procesos migratorios perjudiciales de los que se podrían calificar de más humanitarios. La palabra «trata» se refiere ahora principalmente a un proceso migratorio que implica alguna forma de coacción o de engaño con fines de lucro⁸, mientras que la palabra «tráfico» de migrantes se usa ahora para designar la circulación asistida e ilegal de personas a través de las fronteras con fines de lucro⁹.

La comunidad internacional ha reconocido que tanto las víctimas de trata de personas como de tráfico de migrantes tienen derecho a la protección fundamental que confieren los derechos humanos. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, en noviembre de 2000, con gran número de Estados signatarios, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (Protocolo sobre la trata) y el Protocolo contra el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire (Protocolo contra el tráfico de migrantes). Más adelante se hablará de ambos instrumentos.

A veces, la violencia racial se relaciona directamente con el proceso mismo de la trata. No siempre es posible inferir el móvil de xenofobia o de racismo en el abandono o el asesinato de migrantes, pero es posible que esas dos figuras jurídicas relacionadas con polizones no sean más que la punta del iceberg. El caso más infame es indiscutiblemente el del *MC Ruby*, navío con tripulación ucraniana que asesinó brutalmente y lanzó por la borda a siete polizones ghaneses en El Havre, Francia, en octubre de 1992. El caso llegó a los tribunales porque un polizón, Kingsley Ofusu, sobrevivió para narrar lo sucedido:

« Los marineros ucranios dijeron que tenían miedo de meterse en líos si llegaban a Europa con polizones a bordo. Declararon que ellos también eran pobres y que algunos habían entregado polizones en Rotterdam el año anterior, que el dueño del barco se puso tan furioso cuando se le impuso una multa debido a la nueva legislación, que les dedujo el dinero de la paga para darles una lección.

Pensaban, al parecer, que lo que les hicieron a los negros no era nada fuera de lo común.»¹¹

Como los migrantes en situación irregular evitan ser vistos por las autoridades durante la migración, es imposible saber cuántos actos motivados en la raza ocurren en las embarcaciones o en las fronteras. Lo único que se puede hacer es señalarlo como ámbito de gran preocupación, que requiere vigilancia y estudio a gran escala.

La llegada al país de destino

La entrada al país de destino está sujeta a las normas de inmigración de cada país. Aunque los controles de inmigración pueden discriminar entre nacionalidades, no necesariamente llegan al racismo ni a la xenofobia. A veces los procedimientos se refieren a determinados grupos étnicos, son arbitrarios o ambiguos, o el mismo proceso de inmigración es tan agotador que sirve de arma de disuasión. El empleo sistemático de la detención se presta a menudo para aislar más a personas de ciertas nacionalidades o grupos étnicos. Es indudable que las medidas de disuasión acrecientan el costo y el riesgo de entrada en los países de destino. Sin embargo, muchas personas están tan decididas o desesperadas que tratan de evitar las aduanas escondiéndose en el fondo de un camión o en la bodega de un barco. Muchos refugiados no tienen más remedio que recurrir a entrar irregularmente, lo que controlan cada vez más los traficantes, pero se arriesgan a que por el hecho de ingresar de forma irregular se les deniegue la solicitud de asilo. A los migrantes que entran en un país de manera «ilegal» se les considera inmigrantes «ilegales» y por consiguiente «delincuentes».

Es raro que los debates relativos a la política de inmigración se desvinculen de polémicas más generales sobre las relaciones raciales en las comunidades de acogida. A menudo se aboga por controles fronterizos más estrictos, a fin de que la cultura dominante acepte a las minorías raciales, culturales o étnicas¹¹. No obstante, las diferencias en los requisitos de entrada, basadas en factores raciales o étnicos, pueden dar lugar a categorías de migrantes y de refugiados aparte de otras minorías y de la sociedad mayoritaria. La condición temporal en el caso de los refugiados o de los trabajadores temporeros, por ejemplo, dificulta la integración.

Por carecer de estatuto jurídico, los migrantes o los refugiados son «inexistentes» en el ámbito de la seguridad social, las fuerzas del orden, la administración de justicia, los servicios de salud pública y demás organizaciones estatales, corriendo aún más riesgos de ser víctimas de la explotación y la discriminación. Asimismo, la detención prolongada a que se somete a los solicitantes de asilo o a los migrantes indocumentados puede contribuir al aislamiento y la estigmatización de las comunidades migrantes.

Posibilitar la integración y el entendimiento intercultural

La organización austríaca ISOP de «derechos humanos e integración», dotada de financiación pública y privada, aplica un programa holístico con objeto de posibilitar la integración de los migrantes y de los refugiados en la sociedad austríaca. Ofrece programas de formación en que se combinan elementos sociales, educativos, jurídicos y políticos con la formación vocacional y el asesoramiento sobre oportunidades en el mercado laboral. Asimismo, ISOP se ocupa del entendimiento intercultural mediante la sensibilización del público acerca de cuestiones relativas a la lucha contra el racismo y la discriminación.

ISOP se sirve de distintos consejeros que prestan ayuda y asesoran permanentemente a los migrantes y a los refugiados de manera particular, antes y después de que encuentren empleo. Ayuda a que los inmigrantes en situación regular y los recién llegados obtengan la adecuada documentación, formación vocacional y posibilidades de adquirir nuevos conocimientos. Se ocupa también de buscar empleo por un año a los migrantes que llevan mucho tiempo desempleados. Según datos aportados, el 70% de los participantes desempleados encuentra después un empleo.

6. El trato de los migrantes

La Conferencia de Durban evidenció las alarmantes dimensiones del racismo, de la discriminación y de la xenofobia en el trato de los migrantes y de los refugiados. La labor preparatoria de la conferencia en Europa, las Américas, África y Asia puso de relieve en su totalidad que el creciente racismo y la hostilidad xenófoba contra los no nacionales, incluidos los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados y demás extranjeros es una grave denegación de los derechos humanos, de la dignidad humana y de la seguridad.

Las manifestaciones hostiles contra los extranjeros abarcan la incitación a cometer actos de patente exclusión, los actos de hostilidad y de violencia contra las personas, explícitamente fundados en la percepción de su condición de extranjeros o de no nacionales, así como la discriminación contra extranjeros en el trabajo, la vivienda o los servicios de salud. Los actos de hostilidad contra los extranjeros pueden ser también síntoma de una falta de reconocimiento de tendencias racistas más profundas en la sociedad de acogida.

«Las disparidades étnicas o raciales que implica la discriminación o el racismo no serían consecuentes con las ideologías oficiales de las democracias liberales y por consiguiente, en lugar de reconocer estas “imperfecciones”, es más práctico negarlas o explicarlas como características de las víctimas o como fenó-

meno temporal de transición para los nuevos inmigrantes. Además ... mientras se siga insistiendo en la inexistencia del racismo, se elude también la necesidad de promulgar leyes contra el racismo y la discriminación.»¹²

La labor de investigación sobre la xenofobia y la discriminación contra los migrantes, los refugiados y demás personas no nacionales es muy limitada, sobre todo fuera de Europa y América del Norte (véase el capítulo 9). Son muy escasos los datos que permitan comparaciones eficaces entre países y menos aún entre distintos contextos regionales. Pese a ello, la labor de investigación realizada hasta la fecha proporciona indicios sumamente claros acerca de la amplitud y la profundidad de estos fenómenos. A continuación figuran algunos ejemplos, con la salvedad de que la información suministrada no representa, en modo alguno, ninguna conclusión acerca de las prácticas en los citados países ni una evaluación comparativa con los demás países. La falta de cualquier dato en relación con la mayoría de los países puede ser indicio de desconocimiento o de la falta de reconocimiento de muchos problemas graves.

La vigilancia del racismo y la xenofobia

El **Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC)**, con sede en Viena, fue creado por la Unión Europea en 1997 y es una iniciativa importante para desarrollar un mecanismo regional e institucional de vigilancia de la xenofobia.

El Observatorio no sólo tiene como principal cometido recabar datos relativos al aparente recrudecimiento de la discriminación racial y de la violencia contra los migrantes y demás minorías étnicas en Europa, sino sacar a la luz y difundir ejemplos de buena integración, así como elaborar estrategias de lucha contra la xenofobia y el racismo. En un informe reciente, el EUMC presenta una encuesta pormenorizada y un análisis de las actitudes públicas ante las minorías y los grupos de inmigrantes en 15 países de la Unión Europea.

Aunque el EUMC fue fundado por la Unión Europea, es una institución independiente y trata de ser imparcial y transparente en sus actividades. No confiere más importancia a los ciudadanos europeos que a los migrantes y, de hecho, muchos de los ejemplos citados en sus últimos informes se refieren a comunidades de migrantes establecidas recientemente.

Internet: www.eumc.eu.int

La xenofobia contra la diversidad

La xenofobia y el racismo se reflejan en las tremendas disparidades económicas y en la marginación de las personas a quienes se niega el acceso a las condiciones económicas y sociales mínimas. El blanco principal son aquellos a quienes se considera

forasteros o extranjeros, a saber: los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados y los no ciudadanos.

A veces se considera que la afluencia de migrantes es de por sí causa de xenofobia en la comunidad de acogida. Por ejemplo, en algunos estudios europeos se llega a la conclusión de que existe un vínculo entre el racismo o la xenofobia y la inmigración o la presencia de minorías.

« Se incurriría en un grave error al afirmar que los inmigrantes o los miembros de una minoría “ocasionan” el racismo. De hecho, ellos son principalmente las víctimas, aunque no las únicas. Tampoco se puede afirmar que el número de inmigrantes sea proporcional al número de actos de racismo. Es innegable el hecho de que, por definición, la xenofobia es una actitud de rechazo y de estigmatización de los extranjeros y puede tornarse fácilmente en racismo. »¹³

Por el contrario, la presencia de gran número de inmigrantes no provoca necesariamente reacciones xenófobas o racistas. Por ejemplo, en Francia, la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos, que realiza encuestas de opinión pública francesa, demostró que la aprensión a los extranjeros es mayor en las zonas con menos inmigrantes. Del mismo modo, son pocas las manifestaciones de xenofobia en los distritos en que muchos extranjeros están mezclados con ciudadanos franceses¹⁴. Esto se observa repetidamente en otros países europeos y probablemente sea cierto también en la mayoría de los centros metropolitanos del mundo.

El grupo de trabajo sobre migración y xenofobia de una ONG llegó a la conclusión de que el incremento de las manifestaciones de racismo y xenofobia, a menudo violentas, contra los migrantes y los refugiados obedece en parte a las políticas restrictivas de inmigración; a las interpretaciones cada vez más estrechas de miras en cuanto a la obligación que tienen los gobiernos de proteger a los refugiados; a la resultante dependencia, por parte de todas las categorías de migrantes, de medios de entrada a menudo clandestinos; a la resultante criminalización de los llamados migrantes ilegales; a la estigmatización de los refugiados como «falsos solicitantes de asilo» y a la tendencia de que los migrantes y los refugiados se conviertan en chivos expiatorios, como delincuentes y culpables del desempleo¹⁵.

Establecer intencionalmente una relación entre la migración y los migrantes con la delincuencia es una tendencia hartamente peligrosa, que tácitamente fomenta y tolera los actos de hostilidad y violencia xenófobas. Los políticos tienen la costumbre de establecer una relación, en los medios de comunicación y en sus harengas populares, entre los migrantes y la delincuencia, la trata, las drogas, las enfermedades, el VIH/SIDA y demás lacras sociales¹⁶. También se tacha de delincuentes a los mismos inmigrantes, de una forma exagerada, llamando a los migrantes indocumentados «ilegales», con lo cual se les sitúa implícitamente al margen de la protección que les confiere la ley (véase el capítulo 10). De forma más general, la migración se suele caracterizar como problemática y amenazadora, particularmente de la identidad y de la seguridad nacionales.

La manera oficial y popular que tienen de entenderse a sí mismas muchas sociedades y Estados permanece anclada en determinadas formas de identidad histórica que suele ser monocultural, monoétnica y monolingüística. Estos conceptos de identidad nacional están en contradicción con las repercusiones de una migración en aumento, que incide en una creciente diversidad poblacional en muchos países o en la mayoría de los países del mundo. Los criterios monoculturales y monoétnicos de por sí excluyen o subordinan las diferentes formas de identidad racial y étnica, las culturas, los idiomas, las tradiciones, las creencias religiosas y las nacionalidades. Fomentar o retener conceptos de esta índole no sólo es hacer caso omiso de la cambiante realidad nacional, sino también dar pie a soliviantar el ánimo de exclusión y xenofobia ante la inmigración y la diversidad.

La labor a nivel municipal en pro de la diversidad

«*La ciudad multicolor de Rotterdam*» es una de las prioridades más importantes de la Municipalidad de Rotterdam (Países Bajos), aprobada por el ayuntamiento en 1998. La diversidad se está convirtiendo en la base normativa de todas las políticas municipales. El 42% de la población de Rotterdam es de origen inmigrante y 27% de éstos pertenecen a minorías étnicas. Se prevé que el porcentaje de minorías étnicas que trabaja en la Municipalidad registre un aumento, pasando del 16,1%, en 1998, al 22% en 2002.

Los objetivos de estas políticas son, entre otros:

- la participación proporcional de los inmigrantes en la sociedad de Rotterdam, en particular, la representación proporcional de los inmigrantes en los comités ejecutivos y en el personal;
- el fortalecimiento de la labor empresarial de los inmigrantes y el fomento de las iniciativas de los inmigrantes;
- la manifestación de la diversidad cultural de Rotterdam.

Para ello se aplicarán las siguientes medidas: fomentar la participación de las minorías étnicas en instituciones subvencionadas, incluyendo informes acerca del número de inmigrantes o de minorías étnicas en las juntas directivas de las instituciones, en su establecimiento y en el consumo de productos; lograr que la diversidad cultural sea palpable, visible y accesible, incluso para el turismo, la historia y la arquitectura, así como potenciar las iniciativas empresariales de los inmigrantes.

Correo electrónico: vks@bsd.rotterdam.nl

Fomentar el «multiculturalismo» y el respeto de la diversidad, es decir, el respeto de los valores y de la identidad de los demás, se considera cada vez más como uno de los enfoques más eficaces para operar cambios en las actitudes y luchar contra las manifestaciones de racismo y de hostilidad xenófoba contra los inmigrantes, los refugiados y demás extranjeros.

La explotación

El fondo de la cuestión relativa a la protección de los derechos y la dignidad de los migrantes, en particular de los trabajadores migrantes, es la posición que éstos ocupan actualmente en el mercado laboral. Muchos de ellos son trabajadores no calificados que quedan relegados a trabajar en sectores económicos marginados, de baja condición, sin reglamentación alguna o informales. Como han indicado con frecuencia los observadores en Asia, el trabajo de los migrantes reúne las condiciones de los trabajos de las «tres D», a saber, degradantes, difíciles y dañinos. La mano de obra migrante se ha venido utilizando tanto en países en desarrollo como en países industrializados para apoyar iniciativas económicas y a veces de sectores completos, que apenas son viables o competitivos. Por ejemplo, se suele emplear a trabajadores extranjeros en las pequeñas fábricas, los campos de cultivo, el servicio doméstico y la «industria del sexo».

Los migrantes trabajan largas horas con baja remuneración y no disfrutan de prestaciones ni de otra clase de protección. Según estudios realizados por la OIT y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) la organización de los migrantes en sindicatos o en instituciones para defender sus intereses y derechos suele ser sumamente difícil, incluso imposible. Quienes disponen de permiso de trabajo se sienten intimidados fácilmente si se sindicán o constituyen un sindicato, ante amenazas o prácticas reales de deportación¹⁷.

Por lo general quedan al margen de la protección que confieren las normas laborales de seguridad, salud, salario mínimo y demás. A menudo trabajan en sectores en que estas normas son inexistentes, no aplicables o incumplidas. La vulnerabilidad ante la explotación y el abuso se acrecienta a menudo debido a la barrera del idioma, la falta de familiaridad con las costumbres y la cultura locales, así como la carencia de redes de ayuda social.

Habida cuenta de esta falta de reconocimiento jurídico y de su precaria condición en los países de acogida, la contratación de migrantes se suele llevar a cabo sin prestaciones, tributación sobre los salarios ni demás contribuciones obligatorias, lo que representa mayor ahorro para los empleadores. Un aspecto particularmente importante de la vulnerabilidad de los migrantes indocumentados, tanto por lo que respecta a la explotación como al acoso xenófobo, es que se considera que se pueden expulsar del país, por ejemplo al aumentar la tasa de desempleo en el servicio doméstico o cuando se intensifican las tensiones políticas con la consabida búsqueda de chivos expiatorios.

Diferencial de salarios entre trabajadores nacionales y extranjeros

Una encuesta de empresas manufactureras en la República de Corea, realizada por la OIT y el Instituto de Trabajo de Corea, puso de manifiesto que los trabajadores extranjeros perciben menos de la mitad del salario de los nacionales. En el siguiente cuadro se observa el alcance del diferencial de salarios entre trabajadores nacionales y extranjeros por envergadura de la empresa. Hay múltiples indicios de que en muchos países la situación es análoga, con diferencias mayores o menores.

Cuadro: Porcentajes de trabajadores extranjeros del total de la mano de obra y diferencial de salarios entre trabajadores nacionales y extranjeros, por envergadura de la empresa e industria, en 1993 en la República de Corea (salarios en won).

<i>Envergadura de la empresa</i>	<i>(%)</i>	<i>Salario extranjeros</i>	<i>Salario nacionales</i>	<i>Relación salarial nacionales-extranjeros</i>
<i>menos de 30</i>	22,6	327 800	686 170	0,48
<i>de 30 a 99</i>	9,0	373 000	635 100	0,59
<i>de 100 a 199</i>	7,2	390 430	606 740	0,64
<i>de 200 o más</i>	4,3	368 000	584 790	0,63

Fuente: M. I. Abella, Y. B. Park y W. R. Böhning: «Adjustments to Labour Shortages and Foreign Workers in the Republic of Korea»; OIT, *Estudios sobre Migraciones Internacionales*, n.º 1, Ginebra, 1995, pág. 13.

La frágil situación en que se encuentran los migrantes en el mercado laboral se debe, en gran medida, a su condición migratoria o a su carencia, en los países de empleo. Muchos países que necesitan mano de obra extranjera están dispuestos a admitir a los trabajadores migrantes sólo como temporeros, para satisfacer los repuntes cíclicos de la demanda de mano de obra, pero con la posibilidad de repatriarlos en cuanto la demanda disminuya. No obstante, la condición de temporero suele implicar una carencia explícita del derecho a la movilidad en el mercado laboral o a beneficios como la seguridad social. Con excesiva frecuencia se prohíben en forma explícita el derecho a la reunificación familiar o a la sindicación.

La discriminación

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial define la discriminación racial de la siguiente manera:

« toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico 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 esfera de la vida pública. »¹⁸

Aunque se trata de una convención internacional importante para la cuestión general de la discriminación racial, no se prohíbe en ella que los Estados partes hagan uso de distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias entre nacionales y no nacionales¹⁹. No hay disposiciones concretas en la Convención que traten de las cuestiones de discriminación a que se enfrentan los migrantes por razones de nacionalidad. La evidencia de esta discriminación es cada vez más notable, debido a la labor de investigación realizada en todo el mundo:

« En estudios fidedignos se observa que en ciertos países industrializados los ejecutivos son al parecer más racistas que sus homólogos de otros países a la hora de contratar personal. Por ejemplo, según un estudio europeo, el 28% de los extranjeros (de países no miembros de la Unión Europea) entre 25 y 49 años de edad, no encuentra trabajo, con un alto porcentaje de turcos y pakistaníes equivalente al 35% y de inmigrantes recientes, como los somalíes, equivalente al 60%. »²⁰

Es posible que los datos comparados sobre cifras de empleo en que se calibran las distintas tasas entre mano de obra nacional y extranjera con permiso de trabajo aporten pruebas de discriminación en el trabajo. El siguiente ejemplo de un país europeo sirve de indicio de una situación que se repite con excesiva frecuencia en otras partes, según demuestran estudios y hechos²¹.

El fomento de la integración

«La integración de los migrantes en el mercado laboral» es un proyecto que se lleva a cabo en el centro Kofoeds Skole de Copenhague, y que se centra en superar la discriminación en el trabajo mediante una labor combinada de enseñanza para mejorar el dominio del idioma, la organización de actividades para la búsqueda de empleo y programas prácticos de capacitación para refugiados e inmigrantes desempleados. (Según un estudio reciente [2000] que realizó el Ministerio de Trabajo la tasa de desempleo de los inmigrantes y sus hijos era del 16,5%, a diferencia del resto de la población, cuya tasa era del 5,5%.)

Participaron en el proyecto muchas organizaciones de distintos sectores para fomentar la contratación de inmigrantes, entre ellos el servicio de empleo público, las autoridades municipales, los fondos de seguro de desempleo, los ministerios, la Confederación de Sindicatos Daneses, la Asociación Nacional de Autoridades Locales, el Colegio de Ingenieros y varias organizaciones que representan a los inmigrantes. Uno de los logros fue la mención de la integración de los inmigrantes y de los refugiados, por vez primera, en 2000, en los convenios colectivos de trabajo, así como su inclusión en un arreglo que redactó el «Conciliador Público». Tras finalizar el proyecto de formación, el 70% de los participantes encontró empleo o se dedicó a seguir estudiando.

Hace tiempo que se vienen registrando altas tasas de desempleo entre las minorías étnicas y los trabajadores migrantes en muchos países de Europa occidental, y en otras partes. En 1991, la OIT inició un proyecto de investigación para analizar las dimensiones y las causas de las disparidades del acceso al empleo de trabajadores nacionales e inmigrantes, con objeto de ayudar a los Estados a encontrar soluciones a este problema²². La labor metodológica aisló los efectos de la discriminación de otras variables, como la diferencia de edad, la experiencia, los estudios, las calificaciones profesionales, el estado civil y el sexo, que pueden incidir en el acceso al empleo.

El proyecto inicial se centró en cierto número de países de Europa occidental y de América del Norte. Los resultados²³ demostraron que la existencia de la discriminación en el acceso al empleo es un fenómeno de importancia suma y notable en los países que abarca la investigación. En conjunto, no sorprendían las tasas netas de discriminación, de hasta un 35%, lo cual significa que se discrimina a los inmigrantes y a las minorías al menos en uno de cada tres casos de solicitud de empleo. A resultados de esta rigurosa labor metodológica de investigación, se supuso que las tasas de discriminación que el proyecto sacó a la luz eran más bien cálculos conservadores de la situación real.

La lucha contra la discriminación a través de la capacitación profesional

La formación para la lucha contra la discriminación en Louviers, Francia, es una iniciativa del PLIE (Plan local de inserción por la economía) de Lille como respuesta a la discriminación sistemática por parte de los empleadores locales, punto de vista que surgió a raíz de encuestas realizadas entre los empleadores. Los miembros deben centrar su labor en los siguientes aspectos:

- identificar las prácticas discriminatorias y las actividades para evitarlas;
- analizar el fenómeno de la inmigración desde el punto de vista de la conducta social de los inmigrantes y de cómo se percibe la cultura;
- elaborar metodologías acordes para establecer cuáles son las preocupaciones de los grupos en cuestión, así como estrategias para fomentar las carreras profesionales en el futuro, y
- concienciar a los empleadores por lo que respecta a las culturas y a las prácticas étnicas.

La formación se centra en tres temas principales, a saber: 1) la diversidad y las percepciones culturales; 2) el análisis de la discriminación racial, y 3) la compilación de herramientas para descubrir y luchar contra la discriminación. Los grupos de trabajo prepararon respuestas colectivas a estas cuestiones; en el programa se tuvo en cuenta la historia de la inmigración en Francia, la influencia del colonialismo, así como datos relativos a las regiones del Magreb y del África negra. Se elaboraron modelos de buenas prácticas en el ámbito nacional e internacional, haciendo hincapié en la legislación y la normativa de los casos estudiados.

Los participantes indicaron que gracias a la formación se puede discernir qué conducta de índole cultural y no cultural predispone a negar el acceso al empleo, posibilitando un diálogo más a fondo con los empleadores.

La victimización y la persecución

Actualmente, se reconoce en todas partes la índole global y las características específicas de la violencia y de la discriminación contra los migrantes, los refugiados y demás extranjeros. Esto acaece cuando las leyes y los procedimientos de los Estados permiten sólo una aplicación restringida o la no aplicación de los derechos fundamentales a quienes no sean nacionales. Todavía no hay una aceptación generalizada, especialmente por parte de los Estados de destino, de los derechos fundamentales y de las facultades de los migrantes irregulares reconocidos en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990). De hecho, ninguno de los Estados de acogida ha ratificado aún la Convención²⁴. A tenor de los convenios de la OIT relativos a los trabajadores migran-

tes, los migrantes indocumentados tienen derecho a la igualdad de trato en cuanto a los derechos inherentes a una actividad laboral presente o pasada, en lo tocante a remuneración, seguridad social y demás prestaciones, así como a la afiliación sindical y al ejercicio de los derechos sindicales. Sin embargo, las restricciones o las exclusiones de la protección de sus derechos son, por lo general, más estrictas, para que los extranjeros sin permiso de entrada no puedan permanecer ni trabajar en el territorio de un Estado. Las personas indocumentadas son particularmente vulnerables al abuso, sobre todo porque no suelen recurrir a la protección de las autoridades, o la rechazan, cuando sufran de la violencia xenófoba. Asimismo, cabe la posibilidad de que los gobiernos no estén tan preocupados como dicen estar en cuanto a la migración irregular, «tolerándola con su consentimiento tácito, incluso fomentando la entrada de migrantes irregulares, sólo porque carecen de derechos y se los explota con más facilidad²⁵.»

Los niños y las mujeres migrantes, al igual que los refugiados, pueden ser víctimas de explotación y acoso como manifestaciones de hostilidad xenófoba. El doble peligro a que se exponen las mujeres por su condición de mujeres y migrantes dificulta aún más el acceso a las autoridades públicas y a los procedimientos jurídicos que, en teoría, han de servir para proteger sus derechos. La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer de las Naciones Unidas puso de manifiesto el papel que desempeñan las políticas oficiales contra la inmigración que caracterizan a las mujeres migrantes sometidas a la trata como culpables que merecen castigo, en lugar de víctimas que requieren protección y asistencia²⁶.

«El derecho a una nacionalidad», inscrito en el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se denomina «el derecho a tener derechos». Es un derecho de por sí y la clave de otros derechos fundamentales en los ámbitos civil, político, social, económico y cultural. Las Convenciones sobre el estatuto de los apátridas de 1954 y 1961 constituyen un marco jurídico mediante el cual los Estados pueden evitar la apatridia y lograr que disminuya, velando por que los apátridas disfruten, como mínimo, de la protección de una condición jurídica en un país determinado. El ACNUR es la organización del sistema de las Naciones Unidas que se ocupa de las cuestiones relativas a los apátridas.

Un observatorio nacional de lucha contra la discriminación

En el Reino Unido, la Ley sobre relaciones raciales de 1976 instituyó la **Comisión para la igualdad racial**. La labor de la Comisión consiste en trabajar por la abolición de la discriminación, fomentar la igualdad de oportunidades y las buenas relaciones entre los grupos minoritarios, velar por la actualización de la Ley sobre relaciones raciales y recomendar las oportunas enmiendas legislativas. La Comisión ayuda a quienes deseen incoar procedimientos en casos de discriminación, así como a realizar las investigaciones oficiales. Asimismo, lleva a cabo una labor de investigación, publica guías sobre buenas prácticas, proporciona información y asesoramiento y brinda apoyo a las ONG para mejorar las relaciones interraciales. Todos estos servicios están a disposición de los migrantes y los refugiados. Los cambios recientemente operados en la legislación implican un escrutinio aún mayor por parte de la Comisión en cuanto a las funciones mismas del Gobierno, incluidos los servicios de inmigración y la policía.

Internet: www.cre.gov.uk

7. La respuesta necesaria: afianzar un enfoque basado en los derechos

Derechos fundamentales

Se debe apoyar cualquier respuesta ante el racismo y la xenofobia contra los migrantes y refugiados, habida cuenta de que, al margen de su condición jurídica, no se les podrán denegar nunca los derechos humanos fundamentales. Estos derechos figuran en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en dos tratados importantes de derechos humanos, a saber: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas ha ratificado estos instrumentos y, por consiguiente, tiene la obligación jurídica de velar por su aplicación eficaz. La mayor parte de los «derechos fundamentales» de estos instrumentos es aplicable a las personas no nacionales²⁷. Además, muchos de ellos han sido reconocidos como parte del derecho consuetudinario, que obliga a todos los Estados independientemente de que sean o no partes en dichos tratados. Las normas de derechos humanos que figuran en la Declaración Universal y en ambos Pactos son los cimientos en que se deberá apoyar cualquier solución idónea para combatir el racismo y la xenofobia.

Varios instrumentos específicos de derechos humanos prevén normas adicionales para el trato de los refugiados y de los migrantes. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial es fundamental, al igual que el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (n.º 111) de la OIT. La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, el Convenio sobre la prohibición de

las peores formas de trabajo infantil (n.º 182) de la OIT, y la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, revisten particular importancia, habida cuenta de la vulnerabilidad de las mujeres y de los niños durante el proceso migratorio. Algunos países no han ratificado aún estos instrumentos y otros han presentado reservas para excluir a los migrantes de la protección que confieren ciertos artículos y cláusulas. Dada la singular carencia que tienen los apátridas del disfrute de estos derechos, se debe instar a la adhesión de todos los Estados a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) y a la Convención para reducir los casos de apatridia (1961). Todas las propuestas anteriores deben recibir un amplio apoyo, que sentará la base de la labor internacional de protección de los migrantes y de los refugiados contra el racismo y la xenofobia.

El principio de igualdad de trato de los migrantes con respecto al trabajo está consagrado en varios convenios y recomendaciones de la OIT. En el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (n.º 97), se prohíbe la discriminación contra los inmigrantes por razones de nacionalidad, raza, sexo o religión en asuntos relativos a la remuneración, comprendidos los subsidios familiares cuando éstos formen parte de la remuneración, las horas de trabajo, las horas extraordinarias, las vacaciones pagadas, las limitaciones al trabajo a domicilio, la edad de admisión al empleo, el aprendizaje y la formación profesional, la afiliación a las organizaciones sindicales y el disfrute de las ventajas que ofrecen los contratos colectivos, la seguridad social (con ciertas limitaciones), los impuestos, derechos y contribuciones del trabajo y las acciones judiciales. En las disposiciones adicionales del Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (n.º 143), se amplían los derechos de los trabajadores migrantes a la reunificación familiar, preservar su identidad nacional y étnica, así como sus vínculos culturales con su país de origen y la libre elección del empleo a condición de haber residido legalmente en el país con fines de empleo. El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (n.º 111), prohíbe «cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional y origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación». Todos estos instrumentos internacionales que tratan de fomentar la protección han sido ratificados por un considerable número de Estados, aunque los Estados receptores, en particular, deberían ratificar de forma más amplia el Convenio sobre los trabajadores migrantes.

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) proporciona un amplio marco jurídico de protección en favor de los migrantes contra todas las formas de racismo y de manifestaciones de hostilidad xenófoba. La Convención se aplica tanto a los trabajadores

migratorios documentados o legales como a los indocumentados (que carecen de permiso o son irregulares). En ella se estipula que ningún trabajador migratorio será sometido a esclavitud ni a servidumbre. Los Estados partes deberán imponer sanciones a las personas, grupos o instituciones que recurran a la violencia, daño corporal, amenaza o intimidación contra trabajadores migratorios, así como a irregularidades en el empleo o amenazas e intimidación.

La importancia y la relevancia de las disposiciones de esta Convención se pueden resumir en siete puntos, a saber: 1) Se reconoce a los trabajadores migratorios como algo más que obreros o entes económicos, pues se trata de seres humanos que tienen familia y que poseen derechos, como el de la reunificación familiar. 2) Se reconoce que los trabajadores migratorios y sus familiares, al no ser nacionales que residen en Estados donde trabajan o transitan, no disponen de protección. Sus derechos no suelen incluirse ni en la legislación nacional de los Estados receptores ni en la de sus Estados de origen. 3) Por vez primera se elabora una definición internacional de los trabajadores migratorios, así como de las categorías de trabajadores migratorios y de sus familiares y se establecen normas internacionales para el trato de los mismos mediante la institución de derechos humanos específicos de los trabajadores migratorios y sus familiares. 4) Los derechos humanos fundamentales se amplían a todos los trabajadores migratorios, tanto documentados como indocumentados, con derechos adicionales para los trabajadores migratorios documentados y sus familiares, en particular por lo que atañe a la igualdad de trato con respecto a los nacionales de los Estados en que trabajen, en los ámbitos jurídico, político, económico, social y cultural. 5) La Convención trata de desempeñar un papel de prevención y eliminación de la explotación de todos los migrantes, incluida la erradicación de los movimientos ilegales o clandestinos de los mismos, así como las situaciones de ilegalidad o de falta de documentación. 6) Asimismo, trata de establecer normas reconocidas universalmente, a fin de proteger a los trabajadores migratorios y a sus familiares. Constituye una herramienta para instar a que los Estados que carecen de normas nacionales armonicen sus ordenamientos jurídicos con las normas que gozan de aceptación internacional. 7) Aunque se centra concretamente en los trabajadores migratorios y sus familiares, la aplicación de la Convención protegerá, en gran medida, los derechos fundamentales de todos los demás migrantes en situaciones de vulnerabilidad, sobre todo de quienes están en situación irregular.

La Convención entró en vigor el 1.º de julio de 2003, lo que significa que es aplicable y forma parte del derecho internacional. Ahora se puede usar como norma fehaciente de buenas prácticas, por lo cual debe ejercer un gran poder de disuasión también sobre los Estados que no son partes, aunque éstos no hayan aceptado las obligaciones que imponen estas normas. Algunas de sus disposiciones han servido ya de pauta para proyectos de ley sobre la migración. Cabe mencionar el notable ejemplo de Italia, donde la mayor parte del derecho nacional de migración, aprobado en marzo de 1998, se basa en las normas establecidas en la Convención de 1990²⁸. No obstante, uno de

los principales objetivos para el futuro inmediato debería ser instar a los Estados receptores a la adhesión a la Convención.

Nuevas normas de protección para las víctimas de la trata y del tráfico de migrantes

En el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (Protocolo sobre la trata de personas) y en el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (Protocolo contra el tráfico de migrantes), que aprobó la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 2000, figuran importantes disposiciones tendentes a proteger los derechos de estos grupos de migrantes particularmente vulnerables²⁹. (La distinción entre los dos grupos se explicó más arriba en el apartado dedicado a la trata y al tráfico.)

En los casos oportunos, y siempre y cuando lo permita la legislación nacional, los Estados partes en el Protocolo sobre la trata de personas están obligados a proteger la privacidad de las víctimas de la trata. Deben velar por que se les informe sobre procedimientos judiciales y administrativos, así como brindar apoyo a quienes participen en actuaciones penales contra supuestos delincuentes. Los Estados deberán establecer medidas que faciliten la rehabilitación física y psicológica de las víctimas de la trata; procurar que las víctimas de la trata estén a salvo en su territorio y velar por que las leyes nacionales permitan que las víctimas obtengan indemnización. Con miras a la aplicación de estas disposiciones de protección se deberán tomar medidas especiales para alojar debidamente a los niños, así como proporcionarles educación y servicios médicos. Asimismo, los Estados partes deben considerar la posibilidad de adoptar medidas legislativas o de otra índole que permitan a las víctimas de la trata permanecer en su territorio temporal o permanentemente cuando proceda por razones humanitarias y personales. El Protocolo contempla también el tema de la prevención. Los Estados partes deberán instituir políticas, programas y demás medidas tendentes a prevenir la trata y proteger a las víctimas de la trata contra un nuevo riesgo de victimización. Los Estados partes procurarán aplicar medidas tales como campañas de información, así como iniciativas sociales y económicas para prevenir la trata de personas. Se deberá recurrir a la cooperación de la sociedad civil para emprender iniciativas de prevención. Por último, la ejecución e interpretación de las medidas de aplicación del Protocolo, incluidas las relativas al control fronterizo y al cumplimiento de la ley «estarán en consonancia con los principios de no discriminación internacionalmente reconocidos».

Aunque las disposiciones relativas a la protección en el Protocolo contra el tráfico de migrantes no sean tan exhaustivas como las del Protocolo sobre la trata de personas, este instrumento contiene cierto número de disposiciones tendentes a proteger los derechos fundamentales de las personas objeto de tráfico y a prevenir las peores formas de explotación que suele conllevar el proceso de tráfico. A fin de tipificar el delito

del tráfico de migrantes y delitos conexos, los Estados partes deben adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para considerar como circunstancia agravante toda circunstancia que ponga en peligro la vida o la seguridad de los migrantes o dé lugar a un trato inhumano o degradante, incluida la explotación. A tenor de lo dispuesto en el Protocolo, los migrantes no estarán sujetos a enjuiciamiento penal por el hecho de haber sido objeto de tráfico. Los Estados partes tienen la obligación de adoptar las medidas oportunas, a tenor de sus obligaciones dimanantes del derecho internacional, para proteger los derechos reconocidos internacionalmente de las personas objeto de tráfico, en particular, el derecho a la vida y el derecho a no ser sometidos a tortura o a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Asimismo, están obligados a proteger a los migrantes contra toda violencia y prestar asistencia apropiada a los migrantes cuya vida o seguridad se haya puesto en peligro como consecuencia de haber sido objeto de tráfico. Se deberán tener presentes las necesidades especiales de las mujeres y de los niños en la aplicación de las medidas de protección y asistencia del Protocolo.

En ambos Protocolos figuran importantes cláusulas de salvaguardia conforme a las cuales nada de lo dispuesto afecta a los demás derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario, de derechos humanos y de refugiados.

La naturaleza especial del régimen de protección de los refugiados

La concesión de un reconocimiento más amplio de los derechos humanos de todos los migrantes no debe restar importancia a las necesidades particulares de protección de los refugiados que huyen de persecuciones. Los principios consagrados en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 pueden quedar menoscabados por las políticas tendentes a luchar contra la migración irregular. Por ejemplo, cuando los gobiernos de los principales países de destino ponen en práctica medidas generales de cumplimiento en las fronteras, como los acuerdos bilaterales de readmisión, las sanciones impuestas a los transportistas o la designación de funcionarios de enlace en las líneas aéreas en todo el mundo, esto puede dar lugar a que se deniegue a los refugiados de buena fe la oportunidad de huir de la persecución o que un país limítrofe los devuelva al país en que son objeto de persecución. Tales prácticas se deben revisar conforme a las obligaciones internacionales para proteger el derecho de asilo y luchar contra el racismo y la xenofobia.

La Convención y su Protocolo representan un hito histórico en el establecimiento de normas relativas al trato debido a los refugiados. Estos instrumentos incorporan los conceptos fundamentales del régimen de protección de los refugiados, cuya relevancia en el contexto actual es equiparable a la de 1951. El derecho de los refugiados no es estático sino dinámico y orientado a la acción. Debe conservar esa capacidad inherente de amoldarse. Es pues imperativo brindar apoyo a la Convención y su Protocolo

en su totalidad y reforzarlos mediante otros tratados en que se prohíba la «devolución» como trato inhumano o degradante, tal como en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984, o según acuerdos regionales como el Convenio Europeo de Derechos Humanos. El ACNUR es la institución internacional encargada de prestar protección internacional a los refugiados y demás personas necesitadas de protección, así como de velar por la aplicación de las convenciones para la protección de los refugiados.

8. Conclusiones

Con miras a potenciar la protección de los migrantes y de los refugiados contra las manifestaciones de hostilidad xenófoba, la discriminación y las violaciones de los derechos humanos hay que propiciar, en común, la consecución de enfoques, estrategias, labor de coordinación y capacidad para movilizar los recursos humanos y materiales. Todos los funcionarios e instituciones gubernamentales, así como las organizaciones internacionales, las organizaciones civiles y los grupos de apoyo a los migrantes tienen un papel que desempeñar y contribuyen con su aporte respectivo. Varias de las iniciativas anteriormente mencionadas evidencian que son factibles el diálogo y la cooperación entre gobiernos, el sector privado y la sociedad civil. Para poner en práctica las soluciones alternativas del Programa de Acción de Durban habrá que hacer todo esto y aún más.

Se deberá incorporar, de forma más adecuada, en las políticas y en la labor de todos aquellos a quienes concierne la migración, un enfoque basado en los derechos y en las necesidades de los migrantes. La voluntad política o la falta de la misma es una variable fundamental que puede incidir sobremanera en las intervenciones eficaces de lucha contra el racismo y la xenofobia o repercutir en los migrantes y refugiados que están constantemente expuestos a sus secuelas. Si lo que se pretende en el siglo XXI es evitar que se repitan los errores de siglos pasados, habrá entonces que proteger los derechos y la dignidad de todos los migrantes y refugiados.

Lecturas complementarias

Castles, S. y Miller, M. J.: *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (2.^{da} ed.), Macmillan, 1998.

Spencer, S. (ed.): *Strangers and Citizens: A Positive Approach to Migrants and Refugees*, Londres, IPPR/Rivers Oram Press, 1994.

Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Prevención de la discriminación – Los derechos de los no ciudadanos, Informe final del Sr. David Weissbrodt, Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos (E/CN.4/Sub.2/2003/23).

Temas para debatir

¿ Es posible proponer políticas de inmigración sin tratar la cuestión de la discriminación racial? ¿ Qué derechos deberían tener los no ciudadanos tras su entrada legal a un país? ¿ En qué difieren sus derechos de los no ciudadanos que entran de forma ilegal?

Referencias

- ¹ Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Población y Desarrollo, Informe del Secretario General, Tendencias demográficas en el mundo, E/CN.9/2003/5, párr. 530.
- ² Organización Internacional del Trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, junio de 1999, Informe III (Parte 1B) *Trabajadores migrantes*, capítulo 4.
- ³ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 1.
- ⁴ Boehnke, K. (citado en) Akokpari y Matlosa, *International Migration Xenophobia and Policy Challenges for Regional Integration in Southern Africa*, Pretoria, julio de 2001.
- ⁵ Declaración sobre el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia: los migrantes y la trata de personas, Reunión de ONG de Asia y el Pacífico para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Teherán, febrero de 2001.
- ⁶ « Discriminación racial, xenofobia e intolerancia contra las personas migrantes », estudio elaborado por la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes para el segundo período de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Ginebra, mayo de 2001, Revisión de Informes, Estudios y Documentos a estudiar por el Comité Preparatorio y la Conferencia Mundial, A/CONF.189/PC.2/23.
- ⁷ Morrison, J. y Crosland, B.: *The trafficking and smuggling of refugees: the endgame in European asylum policy*, New Issues in Refugee Research n.º 39, ACNUR, Ginebra, 2000.
- ⁸ Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Informe del Comité Especial encargado de elaborar una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional sobre la labor de sus períodos de sesiones primero a 11.º, A/55/383 (2000), anexo II, art. 2. Cabe destacar que no es necesario el elemento de fuerza o coacción para la trata de niños, pues basta con que se efectúe con fines de explotación.
- ⁹ Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Informe del Comité Especial encargado de elaborar una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional sobre la labor de sus períodos de sesiones primero a 11.º, A/55/383 (2000), anexo III, art. 2.
- ¹⁰ Nick Davies « The Death Ship », *The Guardian*, Londres, 23 de octubre de 1993.
- ¹¹ Véase, por ejemplo, Spencer, S., en *Strangers and Citizens*, Spencer, S. (ed.), Londres, IPPR/Rivers Oram Press, 1994.
- ¹² Van Dijk, T., en *Racism and Migration in Western Europe*, J. Wrench y J. Solomos (eds.), Oxford, Berg, 1996.

- ¹³ Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, *Looking Reality in the face: The situation regarding Racism and Xenophobia in the European Community*, Annual Report for activities in 1998, EUMC, Viena, 1999. (Véase más adelante el capítulo 9.)
- ¹⁴ *Op. cit.*
- ¹⁵ Migrants Rights International (Grupo de trabajo sobre migración y xenofobia), *Migration, Refugees and Xenophobia; a Global NGO Program of Action*, junio de 2001 (disponible en los sitios www.migrantwatch.org o www.december18.net).
- ¹⁶ Véase el capítulo 10.
- ¹⁷ Véase por ejemplo, Linard, A., *Migration and Globalization – the New Slaves*, CIOSL, Bruselas, julio de 1998.
- ¹⁸ Artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 2106 A (XX) de 21 de diciembre de 1965, que entró en vigor el 4 de enero de 1969.
- ¹⁹ Subpárrafo 2 del artículo 1.
- ²⁰ Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (1999), *supra*, nota 13.
- ²¹ Véase también el capítulo 9.
- ²² Resumido en *Challenging Discrimination in Employment: A Summary of Research and a Compendium of Measures*, OIT, octubre de 2000.
- ²³ Véase Bovenkerk, F., Gras, M., Ramssoedh, D., *Discrimination Against Migrant Workers and Ethnic Minorities in Access to Employment in the Netherlands*, OIT, Ginebra, 1995; Goldberg, A., Mourinho, D., «Empirical proof of discrimination against foreign workers in labour market access», en A. Goldberg, D. Mourinho y U. Kulke, *Labour Market Discrimination Against Foreign Workers in Germany*, OIT, Ginebra, 1996; Colectivo IOE: «Discriminación contra trabajadores marroquíes en el acceso al trabajo» en Colectivo IOE y R. Pérez Molina: *La discriminación laboral a los trabajadores inmigrantes en España*, Ginebra, OIT, 1996; Bendick, Jr. M., *Discrimination Against Racial/Ethnic Minorities in Access to Employment in the United States: Empirical Findings from Situation Testing*, OIT, Ginebra, 1997; Smeesters, B. y Nayer, A. (eds.), *La discrimination à l'accès à l'emploi en raison de l'origine étrangère: le cas de la Belgique*, OIT, Ginebra, 1998.
- ²⁴ Los Estados que han ratificado o declarado su adhesión a la Convención, al 21 de marzo de 2005 son los siguientes: Azerbaiyán, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guinea, Jamahiriya Árabe Libia, Kirguistán, Mali, Marruecos, México, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Tayikistán, Timor-Leste, Turquía, Uganda y Uruguay.
- ²⁵ Castles, S. y Davidson, A., *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*, Macmillan, 2000.
- ²⁶ E/CN.4/2000/68. Véase también el capítulo 12.
- ²⁷ Weissbrodt, D., «Los derechos de los no ciudadanos», Informe presentado ante el 53.º período de sesiones de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, julio de 2001; *La discriminación contra los no ciudadanos e Intercambio de ideas para la acción futura*, Seminario Regional de Expertos de los Estados Occidentales sobre la Aplicación del Programa de Acción de Durban: intercambio de ideas para la acción futura, Bruselas, 10 a 12 de diciembre de 2003.
- ²⁸ Para ampliar el debate acerca de la Convención de 1990 y de su entrada en vigor, véase *International Migration, Quarterly Review*, vol. 38, n.º 6 Special Issue, 3/2000 (OIM) o su separata titulada *The Human Rights of Migrants*, publicación conjunta de la OIM y las Naciones Unidas, 2001.
- ²⁹ Véanse *supra*, notas 8 y 9.

9. Investigaciones acerca de la discriminación contra los inmigrantes

August Gächter

Introducción

La finalidad del presente capítulo es suscitar el interés de los alumnos por las investigaciones sobre la discriminación, tanto teóricas como empíricas. Figura en él una introducción a las técnicas actuales de investigación basadas en el ejemplo de la migración. Los inmigrantes han sido objeto de actos de violencia mortal, ataques violentos, amenazas, abuso verbal, así como de manifestaciones públicas de odio; se han dañado, destruido y profanado sus pertenencias¹. Estos hechos vergonzosos han sido objeto de singular atención en la Unión Europea (UE) cuya respuesta, entre otras, ha sido establecer el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC), encargado de realizar y encomendar trabajos de investigación indispensables². Aunque este capítulo trata principalmente de Europa, los fenómenos que en él se exponen son y han sido siempre de índole mundial.

1. La migración internacional

Para el estudio de las migraciones internacionales es fundamental diferenciar los *flujos* de los *stocks*. Los flujos se componen de personas que salen del propio país por un período de tiempo determinado, generalmente de un año. Los stocks, según la definición de las Naciones Unidas, se componen de la población que reside en un momento determinado en un país distinto del de su nacimiento. Cabe citar aquí algunas estimaciones recientes sobre las proporciones de la población migrante en el mundo. Según un informe de la División de Población de las Naciones Unidas:

«Aproximadamente 175 millones de personas residen actualmente en países que no son el de origen, lo que equivale al 3% de la población mundial. El número de migrantes se ha duplicado con creces desde 1975 y 60% de la cifra total de migrantes en el mundo reside ahora en regiones más desarrolladas, mientras que el 40% restante vive en regiones menos desarrolladas. La mayoría de los migrantes del mundo vive en Europa (56 millones), Asia (50 millones) y América del Norte (41 millones). Prácticamente una de cada diez personas es un migrante que habita en las zonas más desarrolladas, pero sólo hay un migrante por cada 70 habitantes en los países en desarrollo. En el último decenio, desde 1990 a 2000, se registró un aumento de 23 millones de migrantes en las regiones más desarrolladas, lo que equivale a un 28%.»³

Estas cifras se refieren a los actuales stocks de migrantes internacionales. En ellas se tiene en cuenta a los refugiados, pero con toda probabilidad sólo se incluye parcialmente a los migrantes en situación irregular. Asimismo, figuran los ciudadanos nacidos en el extranjero que luego regresaron al país de su nacionalidad, pero no se incluye a los no ciudadanos nacidos en el país. Es obvio que en Europa, donde predominan los países pequeños, habrá más migración internacional que en América del Norte o en Asia. Las cifras serían considerablemente más altas si se incluyese a los residentes en el extranjero durante algún período de su vida, pero que actualmente ya no lo sean, lo que significa que el número de personas con experiencia de inmigración excede al número actual de migrantes.

En este informe figuran también cifras relativas a los flujos migratorios:

«En el quinquenio de 1996-2000, las regiones más desarrolladas del mundo acogieron a unos 12 millones de migrantes procedentes de las zonas menos desarrolladas, lo que equivale a un total anual de 2,3 millones de migrantes. La cifra neta de migrantes se tradujo en un 18% del número de nacimientos y la migración neta se tradujo en dos tercios del crecimiento de la población en las regiones más desarrolladas. Las cifras anuales más altas se registraron en América del Norte, donde afluyeron 1,4 millones de migrantes, seguida de Europa con un crecimiento neto anual de 800.000.»⁴

Como es natural, tras la lectura de todas estas cifras cabe preguntarse cómo es posible obtener todos estos datos. No obstante, los métodos para recabar datos estadísticos sobre migración trascienden a todo lo expuesto en este capítulo⁵.

La mayor parte de las migraciones no es internacional. Esto se debe en cierta forma a las distancias. La gran mayoría de los desplazamientos se producen a distancias inferiores a los 100 km. Este hecho obedece también a las fronteras, a las diferencias de idioma, a la muy limitada transferencia de calificaciones, con el particular alto costo de tener que vivir en un entorno desconocido o en un lugar sin parientes ni amigos a quienes poder recurrir.

2. Los migrantes y la discriminación

Para realizar investigaciones en el ámbito de la discriminación racial y de la experiencia de los migrantes se deberán tener muy presentes ciertas cuestiones que se exponen a continuación:

- Son muchas y muy diversas las categorías de migrantes, tanto desde el punto de vista jurídico como del conductual, pues ni todos son objeto de discriminación en forma análoga, ni ofrecen las mismas oportunidades de lucha contra la discriminación o de reparación.
- No es fácil diferenciar a los inmigrantes irregulares de los regulares. En primer lugar, hay muchos matices de irregularidad y en segundo lugar, las personas en situación

irregular suelen ser familiares o amigos de migrantes en situación regular. (Por ejemplo, en Europa, el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos protege el derecho a la reunificación familiar, lo que les vincula legalmente. En Francia, desde 1998, ésta es causa suficiente de regularización.)

- Lo que importa son los stocks y no los flujos, ya que los migrantes actuales son los que sufren la discriminación, aunque los recién llegados, en particular, son los más expuestos a la discriminación, lo que no quiere decir que sepan a lo que se exponen y, de saberlo, que estén dispuestos a tolerarlo. De la misma manera es posible que los migrantes anteriores que actualmente ya no residen en el extranjero hayan sido objeto de discriminación, pero que decidan olvidarse de ello.
- La discriminación no es algo que sólo ocurra en la migración internacional, ya que se trata también de una característica intrínseca de las migraciones internas.
- No se puede dividir a los seres humanos en dos grupos, es decir, en discriminantes y discriminados, puesto que ser víctima de discriminación no protege a nadie contra la autodiscriminación.
- La discriminación contra los migrantes puede ser individual o institucional. La discriminación es institucional cuando hay normas, obligaciones o costumbres que impiden que las personas opten por no discriminar.
- Esto difiere de lo que a veces se denomina racismo «institucionalizado», pero que sería más acertado calificar como racismo «corporativo»: «la denegación colectiva por parte de una organización de la prestación de servicios profesionales a personas por razones de color, cultura u origen étnico. Asimismo, se observa o se detecta en procesos, actitudes y conductas constitutivos de discriminación, prejuicios inconscientes, ignorancia, falta de consideración y tendencia racista a estereotipar a los miembros de los grupos étnicos desfavorecidos»⁶.
- Cuando las personas discriminan, por cuenta propia o de forma institucionalizada, lo hacen en calidad de miembros de una comunidad. Habida cuenta de que los límites de las comunidades no se suelen definir con claridad, la discriminación acostumbra ser contextual, ya que se puede plantear o no en determinados contextos. Puede ser que las personas discriminen cuando sienten la necesidad de reforzar los límites que las rodean, así como los límites que las unen, pero se pueden dar otras situaciones en las que esto no suceda. Por consiguiente, en determinadas circunstancias, el comportamiento no es un buen parámetro para prever la conducta de esa misma persona en otras circunstancias. Hoy en día no se entienden bien los criterios por los que se rige la discriminación.

La discriminación al amparo de la ley

Los no ciudadanos son víctimas de una discriminación racial oficialmente proscrita en derecho y de una discriminación informal que a menudo prohíbe la ley (y que debería prohibir en caso contrario). No se debe subestimar el alcance discriminatorio ni el peso

de la legislación nacional(ista), mas continúa siendo insuficiente la investigación sobre sus causas, efectos y aun su alcance.

Mediante un complejo análisis, Waldrauch demostró el grado de discriminación al amparo de la ley en Europa en 2000⁷. En siete países y seis ámbitos jurídicos, se elaboró un índice que oscilaba entre 0 (igualdad jurídica total con los nacionales del país) y 1 (desigualdad total). Además, se confeccionó un índice general para cada Estado. Los resultados oscilan entre un índice general favorablemente bajo de 0,22 en los Países Bajos, hasta un valor superior al doble, es decir, de 0,46 en Suiza. Asimismo, en Austria se registró un índice alto (0,44), mientras que en Bélgica (0,26) y Francia (0,29) los valores fueron muy inferiores. Alemania y el Reino Unido se situaron en el punto medio, con un valor de 0,36. Las diferencias entre países no son lo fundamental, ya que lo más importante es el alcance de las leyes de cada país, lo que permite la discriminación propiamente dicha.

Índice de discriminación al amparo de la ley en 2000

	<i>Residen- cia</i>	<i>Reunifi- cación familiar</i>	<i>Empleo</i>	<i>Dere- chos sociales</i>	<i>Derechos civiles y políticos</i>	<i>Naturali- zación</i>	<i>Total</i>
Austria	0,35	0,51	0,49	0,27	0,54	0,55	0,44
Bélgica	0,25	0,23	0,20	0,23	0,52	0,20	0,26
Suiza	0,58	0,42	0,41	0,27	0,42	0,57	0,46
Alemania	0,45	0,43	0,29	0,24	0,45	0,35	0,36
Francia	0,28	0,28	0,15	0,21	0,48	0,40	0,29
Países Bajos	0,31	0,21	0,17	0,14	0,21	0,24	0,22
Reino Unido	0,42	0,42	0,28	0,44	0,22	0,45	0,36
Distribución	0,33	0,30	0,32	0,30	0,33	0,37	0,24

Fuente: Waldrauch, 2001, págs. 522, 531, 536, 550, 553 y 559.

El índice general es un promedio ponderado de seis índices por país, en que el primer campo incluye los derechos de residencia; el segundo, el derecho a la reunificación familiar y el tercero la legislación relativa al acceso al empleo. El cuarto campo es el de los derechos sociales, entre ellos la seguridad social (seguro de desempleo, de salud, pensión, accidentes laborales) y la asistencia social sin seguro. El quinto campo abarca los derechos civiles, plasmados en ocho libertades fundamentales, a saber: la libertad de la persona (hábeas corpus), la posesión sin trabas de bienes muebles o inmuebles, el derecho de reunión, de asociación, de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, así como la igualdad ante la ley. El último indicador se refiere a los derechos políticos, incluido el derecho de voto, la representación laboral y el acceso al

empleo en la administración pública. Como es de esperar, las disparidades entre los Estados son mucho más acentuadas en cada índice particular que en el índice general, lo que implica una tendencia de los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales a incluir una relación de correspondencia y equivalencia entre los derechos en ciertos ámbitos y la denegación de derechos en otros.

Puede ocurrir que la discriminación al amparo de la ley comience mucho antes de la migración y que en muchos casos sea más bien causa que consecuencia de la misma. Las minorías se suelen representar en demasía, no sólo por lo que respecta a los solicitantes de asilo – lo que es de esperar – sino también a los trabajadores migrantes. Esto podría obedecer en parte a que los esfuerzos para el desarrollo nacional se centran en la mayoría de la población o en las zonas geográficas en que ésta se halla. Quizás obedezca, en parte, a que la mayoría de los empleadores discrimina, lo que no suele ocurrir tanto en los distintos niveles gubernamentales.

No todos los ciudadanos en todos los países disfrutan de igual acceso a las oportunidades para la obtención de un visado de entrada al país de destino de su elección. En un mundo en que los Estados nación limitan sobremedida el derecho de toda persona a cambiar de residencia y a buscar trabajo en un mercado laboral global, la migración se está haciendo parcialmente dependiente de cierto número de transgresiones de la ley. No hay espacio para referirse aquí a las múltiples y nefastas consecuencias de esta coyuntura, salvo para mencionar las muertes y la eficaz esclavitud que ella conlleva⁸.

En general y habida cuenta de la falta de trabajos de investigación sobre el particular, se llega a la conclusión de que en lo referente a los no ciudadanos no se conoce muy bien o tal vez se ignora por completo la escala de las consecuencias de la discriminación intencional y oficial, al amparo de la ley.

3. Investigaciones aplicadas en el ámbito de la discriminación informal

La discriminación entre particulares, que se suele denominar discriminación informal, no es fácil de detectar y mucho menos de demostrar. Los legisladores llevan tiempo debatiendo la cuestión de si procede o no atribuir la carga de la prueba al acusado o al demandante. Del mismo modo, los investigadores han tratado de analizar la discriminación bien infiriéndola de resultados dispares, bien demostrándola directamente. Las inferencias se prestan para analizarla en ambos casos, ya que es posible que la discriminación sea aparente, sólo por no haberse tenido en cuenta otras causas de los resultados diferenciales. Inversamente, puede que haya racismo también cuando nadie se queja de ello. Como indicara John Wrench:

«A veces hay manifestaciones patentes de discriminación que sólo sienten quienes las padecen; por lo general, ocurren calladamente, sin que las víctimas

se percaten de ello y sólo se descubren mediante una labor concreta de investigación. La índole oculta de muchos de estos procesos conlleva el peligro de que se subestime el alcance de la discriminación en el mercado laboral en cualquier momento dado.»⁹

Con mucha frecuencia se pone de manifiesto la necesidad de disponer de estadísticas y conjuntos de datos fidedignos y comparables. Ciertamente es que hoy, pese a las iniciativas regionales y de las Naciones Unidas para formar y asesorar a las oficinas encargadas de las estadísticas nacionales, la diversidad de normas jurídicas, los miedos populares y las tradiciones nacionales prácticamente constituyen un ámbito de datos absolutamente incomparables¹⁰.

Con frecuencia se considera que los datos estadísticos demuestran concluyentemente de por sí la existencia de discriminación pero, lamentablemente, no es el caso, ya que no se trata más que del material para la investigación que intenta descubrir la discriminación y el alcance de la misma.

Los enfoques de la labor de investigación se pueden catalogar como sigue:

1. la recolección de pruebas o de evidencia sobre migrantes y miembros de minorías, de vigilantes o de informes de la policía;
2. la investigación del comportamiento de los agentes, por ejemplo empleando el método de control de discriminación;
3. la comparación entre grupos, principalmente de índole estadística, en relación con los resultados de los insumos, y
4. la investigación de las actitudes, por lo general mediante el empleo del análisis de textos o de técnicas de sondeo.

Seguidamente se analizan estos cuatro enfoques por separado, aunque someramente. Lo que más interés ha suscitado es el acceso al empleo, las condiciones de trabajo y el grado de participación de los inmigrantes en la posibilidad de ascenso como empleados dentro de las empresas. Las técnicas de discriminación empleadas en estos ámbitos no difieren en modo alguno de las demás. Sorprende que el derecho como determinante de la conducta y del comportamiento o de la práctica brille por su ausencia en el ámbito de la investigación.

Cabe aquí añadir una importante salvedad: ninguno de los cuatro enfoques trata de la labor de investigación sobre las causas de la discriminación. En el capítulo 4 de este volumen, Julio Faundez se refiere a algunas de las hipótesis más notables acerca de las causas, mas sería sobremanera exagerado alegar que se conozcan las causas, los orígenes o lo que desencadena la discriminación. Una idea clara de lo que precisamente parece que da lugar a disparidades en los resultados es un asunto de importancia capital para formular políticas, si lo que se pretende es que las intervenciones sean eficaces y vayan al grano, evitando con ello repercusiones inesperadas y contraproducentes. Sin embargo, actualmente no disponemos de estos conocimientos. Los cuatro

enfoques señalados en este capítulo no sirven más que para averiguar el grado de discriminación o de propensión a la misma. Además, cualquier afirmación acerca de la existencia de discriminación es delicada y a menudo contenciosa. Por consiguiente, lo menos que se puede hacer es utilizar los datos con solidez y profundidad, interpretándolos con cautela, carácter crítico y circunspección.

La recolección de datos sobre incidentes

Se puede hallar buena información sobre incidentes en el Atlas de Estadísticas Europeas sobre la Violencia Racial de Virtanen¹¹, que contiene datos relativos a cada uno de los 15 países miembros de la UE, de 1995 a 2000, de cinco categorías de delitos perpetrados concretamente contra inmigrantes y miembros de minorías:

- i. violencia mortal;
- ii. ataques violentos contra personas;
- iii. amenazas contra personas;
- iv. incitación al odio racial y a la violencia, y
- v. daños contra la propiedad privada.

La información se funda, por una parte, en las estadísticas de la policía y por otra, en los informes de ONG, formulándose a veces paralelamente. No obstante este método plantea serias dificultades y dudas. Así pues, como indica Virtanen¹²:

- Es difícil delimitar con precisión qué delitos se han de incluir, ya que si por ejemplo el móvil del autor del delito es el criterio base para la definición, las estadísticas serán inevitablemente dudosas.
- ¿Se debe confeccionar la lista sobre la base de denuncias formales a la policía o a otras autoridades competentes, de acusaciones ante el tribunal, o de condenas?
- ¿Es cierto que todos los incidentes o delitos se descubren y se registran?
- Hay marcadas diferencias de un país a otro en la organización de las fuerzas policiales y de los tribunales, así como en la definición de los conceptos jurídicos y en la manera de recabar y presentar las estadísticas.
- Para velar por la comparabilidad en los paralelismos relativos a la distribución y al nivel, se deben observar con detenimiento las circunstancias jurídicas y estadísticas, antes de llegar a la conclusión de que las similitudes o diferencias se puedan considerar auténticas.
- A ser posible, el número de incidentes debe ser proporcionado con la dimensión y la composición de la población minoritaria.

Cabe pues concluir que por lo que a incidentes raciales o xenófobos se refiere, es bastante difícil establecer comparación alguna, bien entre países, bien en el tiempo, en función de los datos disponibles. Por la misma razón, como es natural, no es posible formar un conjunto con los datos de cada país que Virtanen recabó, ni siquiera entre

las cinco categorías de incidentes en cualquier país por separado. Así pues, volvemos a toparnos con la imposibilidad de lograr la comparabilidad. Como mucho se pueden realizar comparaciones y agregaciones simplemente durante los años estipulados dentro de una categoría y en un país determinado, pero esto también se suele poner en tela de juicio.

Por último, cabe mencionar que las víctimas de discriminación suelen no reconocerlo en las encuestas. Por consiguiente, no es mejor en modo alguno tratar de recabar información en forma de encuestas, en lugar de las estadísticas que usó Virtanen.

Las investigaciones sobre la conducta y la práctica

Uno de los principales métodos de investigación de la conducta propiamente dicha es la realización de sondeos sobre discriminación¹³. Para ello hay dos o más encargados de realizar sondeos, de los cuales uno pertenece supuestamente al grupo mayoritario y otro al grupo minoritario; ambos postulan al mismo puesto de trabajo, al mismo apartamento, o a la misma pasantía, etc. Se trata de que sean lo más parecidos posible en cuanto a todos los criterios que por lo general se consideran relevantes como la estatura y el peso, así como las aptitudes de expresión oral¹⁴.

«Si durante un período de sondeos reiterados se da preferencia de forma sistemática al solicitante perteneciente a la mayoría, hay entonces indicios de discriminación sobre la base de... antecedentes.»¹⁵

En recientes investigaciones realizadas en Europa, este método se aplicó en Bélgica¹⁶, Alemania¹⁷, los Países Bajos¹⁸ y España¹⁹ por la OIT²⁰. Los encargados de los sondeos eran hombres de entre 20 y 25 años de edad, pertenecientes a minorías de origen marroquí en Bélgica, los Países Bajos y España, y turca en Alemania. En 2003, la OIT hizo un sondeo análogo en Italia, nuevamente con jóvenes marroquíes que se hacían pasar por inmigrantes²¹. Esta labor de investigación se llevará a cabo también en otros países.

Algunos investigadores independientes se sirvieron de una metodología análoga en Dinamarca, con jóvenes de ambos sexos de origen paquistaní y turco²², así como en Suiza (sólo en las dos primeras etapas, véase más adelante) con jóvenes turcos, portugueses, y yugoslavos de lengua albanesa²³. En Bélgica, Italia y España, los sondeos se realizaron en ciudades situadas en tres partes distintas de cada país, mientras que en Alemania se llevaron a cabo en una región industrializada; en los Países Bajos, en el casco urbano central y en Suiza, en dos mercados de trabajo. En Bruselas y en Dinamarca los encargados de los sondeos eran de ambos sexos.

La mejor forma de ilustrar la «tasa neta de discriminación» es quizás mediante el siguiente ejemplo: si en un 25% de los casos se ofrece el puesto de trabajo al encargado del sondeo que representa a la mayoría y en un 10% al encargado que representa a la minoría, entonces la tasa neta de discriminación será de 15 puntos

(25 – 10 = 15). Por razones estadísticas, una tasa de discriminación neta del 15% no es constitutiva de discriminación.

En cinco de los siete países las solicitudes de empleo pasaron por las tres etapas siguientes:

1. los aspirantes solicitan una vacante en persona o por teléfono, formulando la siguiente pregunta: ¿Está disponible aún la vacante? Es posible que se tenga en cuenta su solicitud o que se les niegue la posibilidad de solicitarla indicando tal vez que «lamentablemente, se acaba de ocupar la vacante»;
2. puede que se ofrezca a los aspirantes la posibilidad de presentar una solicitud escrita, tras lo cual sólo se invitaría a algunos a participar en las entrevistas para la selección («Lo siento pero estamos buscando personas con otras calificaciones distintas de las tuyas»);
3. tras la entrevista podría haber una oferta concreta de trabajo o una negativa.

En Alemania, debido a los requisitos formales de la tercera etapa, sólo se realizaron sondeos hasta la segunda etapa. En Suiza sólo se realizaron en la segunda etapa, es decir, la solicitud de trabajo por escrito. En Alemania, al igual que en partes de Dinamarca, y en menor grado en Bélgica, Italia y España, los encargados del sondeo se dirigieron directamente a las compañías, sin responder a ningún anuncio de empleo.

Los resultados evidencian que una persona a quien no se considera inmigrante tiene más oportunidades de empleo que las personas a quienes se considera miembros de una minoría de inmigrantes. En el cuadro que figura a continuación se observa que en los cinco países donde se realizaron sondeos en las tres etapas, las tasas netas de discriminación oscilan entre el 17% en Dinamarca y el 35% en Italia, lo que equivale a una media de 30,5%. Los varones no inmigrantes que participan en el sondeo tuvieron que dirigirse a entre 1,9 (Alemania) y 4,0 (Dinamarca) empleadores, con una media de 2,3, para que se les ofreciese un empleo, mientras que los inmigrantes tuvieron que ponerse en contacto con entre 2,3 (Alemania) y 5,8 (Países Bajos) empleadores, con una media de 4,8.

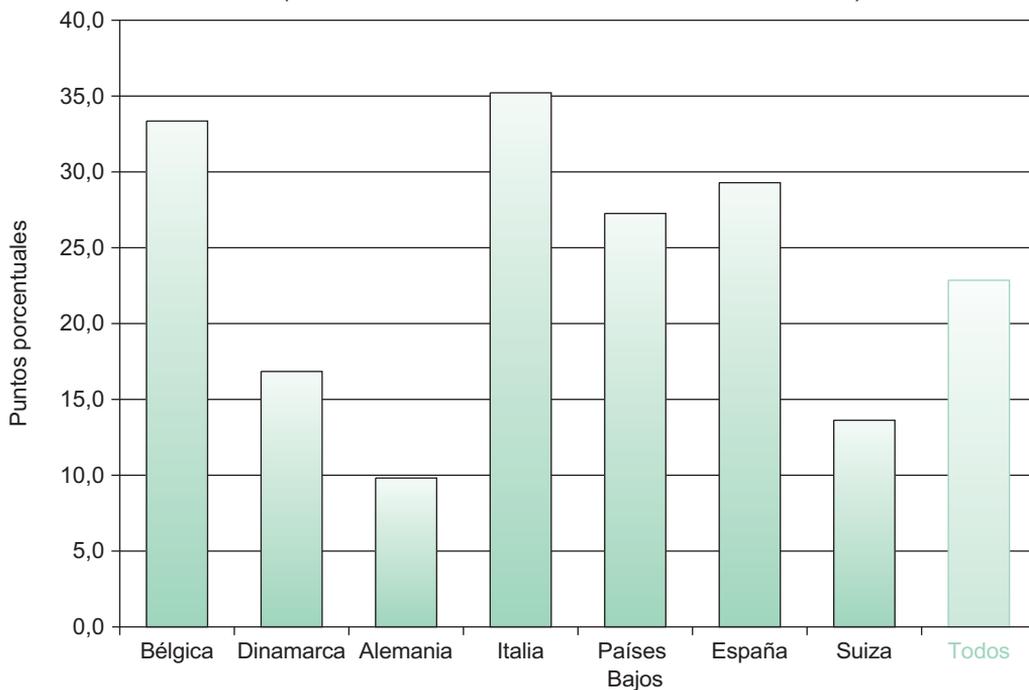
En Alemania y Suiza ambos grupos que participaron en el sondeo recibieron ofertas de trabajo, mas al igual que en los demás países, los inmigrantes recibían ofertas de empleo inferiores u ofertas análogas, pero con peores condiciones.

Distribución de oportunidades de trabajo en los sondeos de discriminación realizados en siete países (sólo varones)

	Casos finalizados		Ofrecimiento de empleo (porcentaje)				Discriminación neta
	Número	Por ciento	Ambos	Nacional	Migrante	Ninguno	
<i>Bélgica</i>	637	100,0	5,8	41,8	8,5	44,0	33
<i>Dinamarca</i>	231	100,0	0,4	24,7	7,8	67,1	17
<i>Alemania</i>	333	100,0	42,6	9,9	0,0	47,4	10
<i>Italia</i>	621	100,0	7,4	39,0	3,9	49,8	35
<i>Países Bajos</i>	235	100,0	0,0	28,9	1,7	69,4	27
<i>España</i>	468	100,0	1,9	33,1	3,8	61,1	29
<i>Suiza</i>	1.369	100,0	33,2	14,0	0,4	52,4	14
<i>Total general</i>	3.894	100,0	17,7	26,0	3,2	53,1	23

Fuente de datos: Zegers de Beijl (ed.), 1999, 45, 58, 71, 81; Arrijn et al., 1998; Fibbi et al., 2003; Fibbi et al., 2004. Cálculos del autor.

Tasa neta de discriminación en siete países (sondeos válidos llevados a cabo sobre varones)



Inferencia (no observada) de la discriminación a partir de la relación resultados-insumos

Wrench cita la evidencia recabada en varios países europeos en que se mantienen constantes la educación, el sexo, la edad, el nivel profesional y la región, de que las tasas de desempleo de las poblaciones minoritarias son superiores a las de los blancos nativos²⁴. En este caso se puede inferir la discriminación a partir de la disparidad en los resultados que los distintos grupos obtuvieron en el mercado, pese a tener una dotación análoga. La discriminación puede deberse a las estructuras, los agentes o ambos.

La mayor parte de esta clase de investigación se funda en técnicas de regresión. Los logros más significativos en la labor de investigación sobre discriminación por el método de regresión acaecieron en los últimos 20 años, primero con la introducción de la descomposición lineal de Blinder-Oaxaca²⁵, y después con la diferenciación de la educación, la formación y la experiencia antes y después de la migración²⁶. Así pues, esto evidencia de manera consecuente que la escolaridad recibida fuera del país de destino no se recompensa en el mercado laboral, mientras que cualquier programa de estudios o formación recibida en el país de destino posiblemente se vean retribuidos. Por consiguiente, la primera generación nacida en el país de destino percibirá un sueldo más alto y disfrutará de mejores condiciones de trabajo que la de sus padres, por haber estudiado en las escuelas del país. Con la segunda generación nacida en el país de destino las disparidades son imperceptibles, aunque sigue habiendo excepciones. Esto se ha corroborado mediante trabajos de investigación conexos y otros métodos en que se emplea la regresión lineal²⁷ o en análisis sin regresión²⁸.

Esta labor de investigación proporciona dos importantes hallazgos:

- Las diferencias de ingresos, o la carencia de los mismos, entre minorías y mayoría están por lo general supeditadas a las disparidades en los logros educativos, siempre que todos hayan cursado estudios en el país y que no haya impedimentos mayores para el disfrute de derechos²⁹;
- Por lo que atañe a la retribución, no cuentan la educación ni la capacitación recibidas con anterioridad a la migración, lo que puede ser indicio de que la discriminación opera, al menos en parte, contra lo desconocido. Los Estados y los empleadores desconfían de las instituciones de educación y formación en otros países, haciendo caso omiso o no preocupándose por conocerlas. Esto es lo que los economistas califican de situación de «asimetría de la información». Aunque los migrantes sepan de lo que son capaces, los empleadores lo ignoran y sólo lo sabrán con el tiempo y la experiencia. Si dudan de los resultados, las suposiciones irán en detrimento de los migrantes, sobre todo de quienes estén mejor calificados, tendencia que sólo se invertirá a largo plazo³⁰.

Sin embargo, la incertidumbre oculta y acalla estos resultados. En los estudios en que se relacionan los resultados con los insumos no se puede comprobar realmente (ni refutar) la existencia de discriminación, pues la discriminación (o su ausencia) en estos

estudios, es una variable no observada y sólo se puede inferir a partir de los resultados que se relacionan con los insumos de forma diferente (o análoga) con respecto a todos los grupos. Por consiguiente, la evidencia es siempre indirecta. Es más, una cosa es demostrar que los resultados difieren, mas tener la certeza de que sólo la discriminación no observada y residual puede esclarecer cualquiera de las diferencias restantes tras tener en cuenta cierto número de otras hipotéticas variables determinantes es otra cosa. Para ello habría que tener una fe inquebrantable.

La investigación sobre las actitudes

La investigación de las actitudes discriminatorias sigue dos vertientes principales, a saber: el análisis de textos³¹, del que no trataremos aquí, y la investigación por encuestas.

En la UE y en los países candidatos a su adhesión, el Eurobarómetro (encuesta periódica de la Comisión Europea) ha servido de herramienta eficaz para poner de manifiesto una amplia gama de actitudes. Las preguntas acerca de las actitudes hacia los migrantes y las minorías figuran constantemente en estas encuestas. Se deben tener presentes algunas cuestiones importantes al citar las encuestas comparativas como por ejemplo el Eurobarómetro 47 o 53, como se describe en la sección 5 más adelante. Todas las cuestiones proceden de un análisis pormenorizado del Instituto de Análisis e Investigación Social (SORA). La primera salvedad de suma importancia es la comparabilidad de las preguntas en los distintos idiomas y contextos históricos. Esto reviste una importancia particular sobre todo si la encuesta no trata de investigar las actitudes hacia los migrantes recientes, en particular o exclusivamente, sino las actitudes hacia las minorías en general.

«En algunos países de la UE no se establece distinción alguna en cuanto al idioma que emplean las minorías y los inmigrantes. En otros países, puede que la opinión pública con respecto a los inmigrantes y a los refugiados de comunidades no europeas no sea igual que la relativa a los grupos nacionales minoritarios. Entre los grupos minoritarios podría haber muchos grupos sociales diversos, como refugiados y trabajadores migrantes, así como grupos con una larga historia (local).»³²

Otros problemas que podrían dar lugar a prejuicios son:

- los diferentes debates políticos que tienen lugar en distintos países cuando se efectúan las encuestas;
- una interpretación sumamente diferente de las preguntas formuladas en forma análoga en distintos idiomas o países (o entre personas de la misma lengua pertenecientes a distintas categorías sociales o con distinta educación);

- el rechazo constituyó un grave problema en 5 de los 15 países, ya que las personas que se negaron a responder a preguntas particulares o participaron en la encuesta no tienen obligatoriamente las mismas actitudes que quienes hayan respondido.

4. Las dimensiones geográficas del problema

Antes de 1990, se iniciaron trabajos de investigación sobre discriminación contra los migrantes y sus descendientes en tan sólo cuatro países: Australia, Sudáfrica, el Reino Unido y los Estados Unidos. Se pueden sumar ahora el Canadá y los Países Bajos, y se tomaron ya las primeras iniciativas en otros países europeos. La red EUMC RAXEN³³ está ya establecida en todos los países miembros de la UE y se ampliará a los diez nuevos miembros que se incorporaron en mayo de 2004. Salvo en estos pocos países, es muy reducida la labor de investigación formal sobre discriminación contra los migrantes, aunque las ONG y a veces los sindicatos documenten los abusos y a veces hasta otras formas de discriminación. Debido a que la migración internacional va al parecer en aumento, las universidades y demás instituciones de investigación tendrán que esforzarse más por incluir en sus programas esta cuestión con el apoyo de organizaciones patrocinantes. Así pues, no hay fundamento alguno para suponer que la experiencia de la discriminación ni el predominio de actitudes racistas sea menos común en poblaciones donde no se haya realizado esta labor de investigación. Aunque los datos recabados en la UE evidencian grandes disparidades en las actitudes de un país a otro, la investigación sobre discriminación sólo puso de manifiesto pequeñas disparidades en la conducta real.

5. Tendencias

No se sabe si el alcance o la gravedad de cualquiera de las formas de discriminación o la propensión a discriminar irán en aumento o disminución a largo plazo. No se deberán interpretar en demasía las fluctuaciones a corto plazo, como figuran en los datos del apartado siguiente. La tendencia en el volumen de los trabajos de investigación ha sido la de un crecimiento paulatino.

Datos empíricos sobre el alcance del fenómeno: datos europeos

En 1997, se llevó a cabo una encuesta en la UE de personas que se autocalificaban de racistas. Se realizaron unas 1.000 entrevistas en cada uno de los países miembros. Se pidió a los encuestados que se calificaran, conforme a una escala del 1 al 10, desde «nada racistas» hasta «muy racistas». Dos tercios de los encuestados se calificaron con 3 puntos o menos; aproximadamente un cuarto se calificó en el punto medio de la escala (de 4 a 6 puntos) y sólo 1 de cada 11 declaró ser racista con una graduación de 7 o más puntos. Hubo diferencias considerables de un país a otro, pero no hay forma

de saber si obedecieron a disparidades en el racismo, la sinceridad o la sensibilidad. Tampoco hay indicios de hasta qué punto las disparidades obedezcan a diferencias de significado o connotación del término «racista».

En Bélgica, 22% se atribuyó 7 puntos, 16% en Francia, 14% en Austria y 12% en Dinamarca. Esto se traduce en aproximadamente uno de cada cinco, uno de cada seis, uno de cada siete y uno de cada ocho respectivamente que, como mínimo, se atribuyeron 7 puntos. En estos cuatro países hay una larga tradición de trabajadores migrantes pero también se da el caso en otros como Luxemburgo, Suecia, los Países Bajos, Alemania y el Reino Unido, donde había muchas menos probabilidades de que los encuestados se calificasen de racistas, como lo hicieron los encuestados en los otros cuatro países. En otros países de inmigración más reciente la calificación más alta fue de un 10% de los encuestados, que se atribuyó al menos 7 puntos. Éste fue el caso en Finlandia. En Italia, la cifra fue del 9% y en Grecia, España, Irlanda y Portugal los porcentajes oscilaron entre 3% y 6%. Dada la proporción de las muestras del Eurobarómetro y en el supuesto de que se hayan realizado conforme a la mejor práctica, cualquier diferencia superior al 1% indica disparidad entre poblaciones.

Porcentajes de autocalificación conforme a una escala del 1 al 10 (de «nada racista» hasta «muy racista») en la UE, primavera de 1997

	<i>1 punto</i>	<i>2 y 3 puntos</i>	<i>4 a 6 puntos</i>	<i>7 a 10 puntos</i>
<i>Bélgica</i>	19	27	33	22
<i>Dinamarca</i>	17	40	31	12
<i>Alemania</i>	32	34	26	8
<i>Grecia</i>	43	31	21	6
<i>España</i>	49	31	16	4
<i>Francia</i>	25	27	32	16
<i>Irlanda</i>	45	32	20	4
<i>Italia</i>	35	35	21	9
<i>Luxemburgo</i>	54	33	12	2
<i>Países Bajos</i>	24	46	26	5
<i>Austria</i>	26	32	28	14
<i>Portugal</i>	58	25	14	3
<i>Finlandia</i>	22	43	25	10
<i>Suecia</i>	42	40	16	2
<i>Reino Unido</i>	35	34	24	8
<i>UE-15</i>	34	33	24	9

Fuente de datos: Eurobarómetro 47.1, 1997

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/special.htm

En 2000, el Eurobarómetro 53 incluía algunas preguntas idénticas a las formuladas en el Eurobarómetro 47.1 de 1997, lo que era indicio de cambios en las actitudes en la UE durante ese período:

- hubo un aumento del apoyo a las políticas concebidas para mejorar la coexistencia entre las mayorías y las minorías;
- una mayoría de europeos expresó su preocupación por la cuestión de las minorías ante el temor de que pongan en peligro la paz y el bienestar;
- la gente se preocupa por el desempleo, la pérdida de bienestar social y el empeoramiento en la calidad de la enseñanza;
- una pequeña pero importante minoría de europeos se siente personalmente molesta por la presencia de minorías³⁴.

El análisis de los datos de SORA sugiere que las actitudes tienden a ser más escépticas hacia los inmigrantes en siete u ocho países; permanecen inmutables en uno; difieren en distintas cuestiones en dos y son positivas en tres o cuatro. SORA evaluó el creciente apoyo a las políticas concebidas para mejorar la coexistencia social entre grupos mayoritarios y minoritarios como una tendencia positiva y el rechazo de apoyo como tendencia negativa. Aunque uno podría ser renuente a refutar esta evaluación, los datos se prestan a una interpretación diferente, pues es muy probable que, por una parte, sean indicio del apoyo a la asimilación cultural de los inmigrantes o de los grupos minoritarios, en lugar de pretender que la mayoría esté más dispuesta a coexistir con los mismos. Por otra parte, podría también servir para observar con más detenimiento las actitudes de otros miembros de la mayoría, en lugar de las de los encuestados. En ambos casos tiene sentido la «contradicción» que observan los autores en la tendencia general. Las personas encuestadas están más preocupadas y, por consiguiente, lo que más ansían es la colaboración de los demás.

SORA concluyó que las actitudes hacia las minorías se relacionan con la conducta electoral, la enseñanza y las relaciones familiares, al igual que con personas de distinta raza o etnicidad, religión, nacionalidad o cultura y con la experiencia del desempleo. Las actitudes más positivas hacia los grupos minoritarios obedecían a la enseñanza superior y a las relaciones personales o contactos, mientras que el desempleo solía reflejar actitudes más negativas. Pero estos factores, que tan bien resultaron en la parte norte de la UE, no pudieron proporcionar una explicación válida en cuanto a las actitudes hacia las minorías en los países de Europa meridional. Parece, pues, que en estos países las actitudes dependen de otros factores³⁵.

El hallazgo relativo a la enseñanza está ya muy trillado. En los Estados Unidos, por ejemplo, se descubrió que las personas menos calificadas se oponen más a la inmigración, al margen de que vivan o no en lugares con mayor o menor concentración de inmigrantes³⁶.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, las actitudes no se pueden considerar como pautas de comportamiento.

6. Formación para luchar contra la discriminación

Se ha manifestado cierto escepticismo, no en cuanto a la necesidad de disponer de instrumentos jurídicos para luchar contra la discriminación, sino en cuanto a su eficacia:

«Aunque son necesarias las medidas nacionales, tales como las leyes de lucha contra la discriminación, no se considera que sean un método suficiente en sí para combatir la discriminación “racial” o “étnica” en el trabajo. Las leyes de esta índole suelen repercutir de tal forma que el racismo se hace más sutil y cobra importancia la discriminación indirecta, institucional o no intencionada. Por consiguiente, al igual que las leyes contra la discriminación, hay también una variedad de iniciativas de política social contra el racismo y la discriminación, a nivel institucional, entre ellas los programas de igualdad de oportunidades.»³⁷

Como al parecer la xenofobia, el racismo, el nacionalismo y la tendencia a discriminar varían, en parte, según el grado de instrucción, sería factible un futuro avance mediante la enseñanza. El trabajo existente destinado a concienciar sobre la discriminación no es del todo suficiente. Esto atañe a ambas partes, es decir, a quienes discriminan y a los discriminados.

Wrench enuncia ocho enfoques diferentes de formación, a saber:

1. la formación sobre la información (suministro de información haciendo hincapié en los aspectos multiculturales o de lucha contra la discriminación);
2. la formación sobre la concienciación cultural (enfoque centrado en los aspectos multiculturales, con una estrategia de suministro de información o de un cambio de actitud);
3. la formación sobre las prácticas interculturales (contenido multicultural con la intención de que se produzcan cambios de conducta por lo que respecta al suministro de información y a los cambios de actitud);
4. la formación sobre la concienciación acerca del racismo (un cambio de actitud fundamental, que trata de enseñar cómo se debe luchar contra la discriminación, a menudo relacionado con cierto suministro de información y cierto multiculturalismo);
5. la formación sobre las igualdades (cambio en la conducta mediante el énfasis en el contenido antidiscriminatorio y/o en la contextualización);
6. la formación sobre la lucha contra el racismo (énfasis en la lucha contra la discriminación con el fin de lograr cambios institucionales relacionados con todas las demás estrategias, como por ejemplo el suministro de información, el cambio de actitud y los cambios de la conducta);
7. la formación sobre la lucha contra la discriminación de los gerentes «negros», una vez logrado cierto grado de igualdad (con el objeto de fortalecer la habilidad misma del grupo para eliminar las barreras que impidan más avances);

8. la formación sobre la diversidad (pone de relieve el contexto, tratando de operar cambios institucionales, pero incluye elementos de todos los anteriores). Asimismo, la formación sobre la diversidad más bien presupone llegar a tener cierto grado de igualdad mas que a su consecución. Éste ha sido el enfoque preferido, sobre todo por los sindicatos británicos³⁸.

A modo de colofón, sería útil recabar colecciones actualizadas y fáciles de acceso de prácticas no discriminatorias o de lucha contra la discriminación, en particular con fines de capacitación y enseñanza. Sin embargo, un obstáculo nada desdeñable es la falta de una definición consensuada acerca de lo que constituye una «buena práctica»³⁹.

7. Conclusiones

Este capítulo versa principalmente sobre los métodos de investigación de la existencia de actitudes y prácticas discriminatorias. En él se hace hincapié, sobre todo, en los méritos y en los fallos de las distintas metodologías, que se ilustran con ejemplos, principalmente aunque no tan solo, de Europa. Por ultimo, se esbozan enfoques aplicados para la formación concebidos para influir en las actitudes y prácticas, y se formulan algunas sugerencias con respecto a otros posibles adelantos sobre el particular. No todas las sociedades ni gobiernos son conscientes de igual modo de este desafío. De hecho, los países se encuentran en etapas muy diferentes a la hora de afrontar la cuestión de la discriminación. Esto es cierto incluso en Europa, el continente con el porcentaje más elevado de inmigrantes.

Es obvio que una de las conclusiones más importantes trata de la necesidad de un análisis exhaustivo de los métodos de investigación, a fin de que los resultados sean más útiles y convincentes. Se podrían sacar otras dos conclusiones más: siguen sin respuesta muchos de los interrogantes que plantea la investigación y es necesario proseguir con las investigaciones, en cuyo ámbito se deberá incluir la evaluación de las actividades de formación.

Lecturas complementarias

Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, OIT, Ginebra, 2004.

Morris, L., *Managing Migration: Civil Stratification and Migrant Workers*, Routledge, 2002.

Stalker, P., *The Work of Strangers*, OIT, 1994.

Temas para debatir

¿ En qué difieren los stocks y los flujos de migrantes y cuál de los dos es importante en la discriminación ? ¿ Qué diferencia hay entre inferir la discriminación a partir de resultados dispares y tratar de demostrarla directamente ? El autor aboga porque prosiga la labor de investigación, ¿ qué otras preguntas formula el autor que suscitan la búsqueda de respuestas ?

Referencias

- ¹ Véase Virtanen, T., *The European Statistical Atlas on Racial Violence: 1995-2000*, Borrador preparado para el EUMC, 2001. Stalker, P., *The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration*, OIT, Ginebra, 1994, pág. 75.
- ² Véase también el capítulo 11.
- ³ Naciones Unidas, División de Población, *International Migration: A Global Issue for the Twenty-First Century*, Nueva York, 2003.
- ⁴ *Ibid.*
- ⁵ Véase, por ejemplo, Bilsborrow, R. E. y otros, *International Migration Statistics: Guidelines for Improving Data Collection Systems*, OIT, Ginebra, 1997; o *Improving Methods of Collecting Migration Statistics in Central and Eastern Europe: Report of the Regional Training Seminar on Migration Statistics*, Varsovia, 30 de junio a 2 de julio de 1999, OIT, Ginebra, 2000.
- ⁶ Wrench, J. y Modood, T., «The Effectiveness of Employment Equality Policies in Relation to Immigrants and Ethnic Minorities in the UK», *Estudios sobre Migraciones Internacionales* 38, OIT, Ginebra, 2001.
- ⁷ Waldrauch, H., *Die Integration von Einwanderern – Ein Index der rechtlichen Diskriminierung*, Frankfurt, Campus, 2001.
- ⁸ Taran, P.A. y Moreno-Fontes Chammartin, G., «Getting at the Roots: Stopping Exploitation of Migrant Workers by Organized Crime», *Perspectivas sobre Migraciones Laborales* 1, OIT, Ginebra, 2002.
- ⁹ Wrench, J., «The Problem of “No Problem”: Discrimination in the European Labour Market», 15, *Isotopia*, 1999, págs. 27 a 34, (especialmente pág. 27).
- ¹⁰ Véase por ejemplo, www.compstat.org o www.pamadiera.net.
- ¹¹ Nota 1 *supra*.
- ¹² *Ibid.*, págs. 2 y 15.
- ¹³ Fix, M., y Struyk, R. J. (eds.), *Clear and Convincing Evidence: Measurement of Discrimination in America*, Washington D.C., Urban Institute, 1992.
- ¹⁴ Bovenkerk, F., *Testing Discrimination in Natural Experiments: A Manual for International Comparative Research on Discrimination on the Grounds of «Race» and Ethnic Origin*, OIT, Ginebra, 1992. Bovenkerk, F., «The Research Methodology», en Zegers de Beijl (ed.), 1999, págs. 13 a 40.
- ¹⁵ Nota 9 *supra*, pág. 28.
- ¹⁶ Arriijn, P. et al., «Discrimination in Access to Employment on Grounds of Foreign Origin: the Case of Belgium», *Estudios sobre Migraciones Internacionales* 23, OIT, Ginebra, 1998.
- ¹⁷ Goldberg, A., et al., «Labour Market Discrimination Against Foreign Workers in Germany», *Estudios sobre Migraciones Internacionales* 7, OIT, Ginebra, 1995.

- ¹⁸ Bovenkerk, F. et al., «Discrimination Against Migrant Workers and Ethnic Minorities in Access to Employment in the Netherlands», *Estudios sobre Migraciones Internacionales* 4, OIT, Ginebra, 1995.
- ¹⁹ Colectivo IOE y Pérez Molina, R., «La discriminación laboral a los trabajadores inmigrantes en España», *Estudios sobre Migraciones Internacionales* 9, OIT, Ginebra, 1996.
- ²⁰ Zegers de Beijl, R. (ed.), *Documenting Discrimination Against Migrant Workers in the Labour Market: A Comparative Analysis of Four European Countries*, OIT, Ginebra, 1999.
- ²¹ Allasino, E. et al., «Labour Market Discrimination against Migrant Workers in Italy», *Estudios sobre Migraciones Internacionales* 67, OIT, Ginebra, 2004.
- ²² Hjarnø, J. y Jensen, T., *Diskrimineringen af unge med indvandrerbaggrund ved jobsøgning. Dansk national rapport efter oplæg fra ILO*, Esbjerg, Centro danés de migraciones y estudios étnicos, 1997.
- ²³ Fibbi, R. et al., *Le passeport ou le diplôme? Etudes des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration*, Neuchatel, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, 2003.
- ²⁴ Nota 9 *supra*.
- ²⁵ Reimers, C. W., «Labour Market Discrimination against Hispanic and Black Men», 65 *Review of Economics and Statistics*, 1983, págs. 570 a 579. Reimers, C. W., «A Comparative Analysis of the Wages of Hispanics, Blacks and Non-Hispanic Whites», en Borjas/Tienda (eds.), 1985, págs. 127 a 175. Trejo, S. J., «Why Do Mexican Americans Earn Low Wages?», 105/6 *Journal of Political Economy*, 1997, págs. 1235 a 1268. Bevelander, P. y Nielsen, H. S., «Declining Employment Success of Immigrant Males in Sweden: Observed or Unobserved Characteristics?», 14/3 *Journal of Population Economics*, 2001, págs. 455 a 471.
- ²⁶ Kee, P., «Native-Immigrant Wage Differentials in the Netherlands: Discrimination?» 47 *Oxford Economic Papers*, 1995, págs. 302 a 317. Friedberg, R. M., «You Can't Take It With You? Immigrant Assimilation and the Portability of Human Capital», 18/2 *Journal of Labour Economics*, 2000, págs. 221 a 251. Coulon, A. de, «Wage Differentials between Ethnic Groups in Switzerland», 15/1 *Labour*, 2001, págs. 111 a 132.
- ²⁷ Neidert, L. J. y Farley, R., «Assimilation in the United States: An Analysis of Ethnic and Generation Differences in Status and Achievement», 50/6 *American Sociological Review*, 1985, págs. 840 a 850. Granato, N. y Kalter, F., «Die Persistenz ethnischer Ungleichheit am deutschen Arbeitsmarkt», 53/3 *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 2001, págs. 497 a 520. Kalter, F. y Granato, N., «Recent Trends of Assimilation in Germany», *ZUMA-Arbeitsberichte*, 2001/02.
- ²⁸ Ekberg, J., «Economic Progress among Immigrants in Sweden», 3 *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 1994, págs. 148 a 157. Ekberg, J., «Labour Market Careers among Young Finnish Immigrants in Sweden», 34/3 *International Migration*, 1996, págs. 371 a 384.
- ²⁹ Heckman, J. J., «Detecting Discrimination», 12/2 *Journal of Economic Perspectives*, 1998, págs. 101 a 116.
- ³⁰ Stark, O., *The Migration of Labour*, Oxford, Basil Blackwell, 1991.
- ³¹ Véase, por ejemplo, Wodak, R. y van Dijk, T. A. (eds.), *Racism at the Top: Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States*, Klagenfurt/Celovec, Drava Verlag, 2000.
- ³² SORA, *Attitudes Towards Minority Groups in the European Union: A Special Analysis of the Eurobarometer 2000 Survey on Behalf of the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*, Viena, 2001, pág. 9. Véase también: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/special.htm.
- ³³ Red europea de información sobre el racismo y la xenofobia, denominada RAXEN, constituida por centros de referencia en todos los Estados miembros de la UE, llamados puntos focales nacionales, que se encargan de suministrar datos.

³⁴ *Ibid.*, pág. 11.

³⁵ *Ibid.*, pág. 35.

³⁶ Scheve, K. F. y Slaughter, M. J., «Labour-Market Competition and Individual Preferences Over Immigration Policy», *83/1 Review of Economics and Statistics*, 1999, págs. 133 a 145.

³⁷ Wrench, J., «Anti-Discrimination Training and the Road to Diversity Management in Europe», *24 Isotopia*, 2000, págs. 68 a 99, especialmente 69f.

³⁸ *Ibid.*, págs. 91 a 96.

³⁹ La Dependencia de lucha contra la discriminación del ACNUDH está confeccionando una base de datos de buenas prácticas, véase el capítulo 2.

10. El racismo y la administración de justicia

Leila Zerrougui

Expresamos nuestro profundo repudio del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia que persisten en algunos Estados en el funcionamiento de los sistemas penales y en la aplicación de la ley, así como en las medidas y actitudes de las instituciones y las personas encargadas de hacer cumplir la ley, especialmente en los casos en que esto ha contribuido a que algunos grupos estén excesivamente representados entre los detenidos o presos.

(Párrafo 25 de la Declaración de Durban)

Introducción

En su alocución, en 2001, ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Mary Robinson, entonces Alta Comisionada para los Derechos Humanos, indicó que había recibido periódicamente información de todas partes del mundo relativa a violaciones graves del derecho a no ser víctima de discriminación racial y añadió que «en muchas sociedades sigue siendo una norma la violencia contra ciertos grupos, así como la segregación y la discriminación en materia de vivienda, educación y empleo»¹.

La discriminación es un fenómeno complejo, con múltiples dimensiones, pues en cada región evoluciona una o más formas de discriminación por razones de índole histórica, sociológica, ideológica, económica o cultural. La discriminación está intrínsecamente vinculada con las situaciones estructurales de injusticia o de baja condición de ciertas categorías sociales y a menudo se fundamenta en consideraciones de raza, color, nacimiento, origen étnico o nacional u otros motivos conexos. Algunas de las víctimas sufren discriminación por dos y a veces hasta tres razones diferentes. Esto es ciertamente lo que ocurre, por ejemplo, con las mujeres y los niños que pertenecen a categorías sociales marginadas o estigmatizadas².

Si el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia subsisten en la vida diaria, es por consiguiente inevitable que redunden en el ordenamiento jurídico y el sistema judicial de un país. Así pues, resulta escandaloso que la discriminación – manifestación de racismo, xenofobia e intolerancia – exista y perdure en la administración de justicia, lo que desafortunadamente abarca a todo el planeta. Aunque el presente capítulo versa sobre la justicia penal, la discriminación y la desventaja sobre la base de la condición de inmigrante se hacen notar también en otros procedimientos jurídicos distintos del derecho penal, incluidos los juzgados civiles. Es necesario llevar a cabo una labor de investigación mucho más ardua para lograr comprender cómo las diferencias raciales y étnicas influyen diariamente en la calidad de la justicia. No obstante, según una variedad de informes de expertos en la materia, entre

los cuales varias ONG, se ha comprobado que la discriminación racial y étnica es moneda corriente en las administraciones nacionales de justicia penal, sea cual fuere su sistema jurídico. En estos trabajos de investigación se demuestra que el racismo está muy extendido en las comisarías de policía, tribunales, cárceles y lugares de detención con respecto a las minorías étnicas, solicitantes de asilo y migrantes irregulares en todo el mundo³.

Los sucesos acaecidos el 11 de septiembre y la magnitud de la tragedia que desencadenaron han avivado las tensiones entre comunidades, agudizando el miedo y provocando, en varias regiones del mundo, el racismo y las actitudes xenófobas, así como actos de violencia contra los miembros de ciertas comunidades religiosas o étnicas⁴. Las disposiciones jurídicas promulgadas en muchos países, incluidas las medidas de lucha contra el terrorismo, van a veces dirigidas contra personas que pertenecen a minorías religiosas o étnicas o han creado distinciones que los defensores de los derechos humanos han calificado de discriminatorias⁵.

A fin de luchar contra la delincuencia organizada transnacional, los países con importantes flujos migratorios han reforzado las disposiciones jurídicas para combatir la entrada irregular e impuesto restricciones al derecho de asilo que ponen en tela de juicio los derechos ya instituidos por el derecho internacional humanitario a favor de estas personas vulnerables. En este sentido, algunos países practican la detención sistemática de cualquier persona que entre ilegalmente en su territorio, mientras que otros estigmatizan sistemáticamente o encarcelan a los migrantes víctimas de trata de personas. Estas situaciones avivan el racismo y la discriminación, exacerban la inseguridad de las personas vulnerables y dificultan aún más la labor del sistema judicial.

Desafortunadamente, la desigualdad de trato y las prácticas discriminatorias en la administración de justicia no son exclusivamente exógenas ni atribuibles a circunstancias excepcionales. Al analizar los mecanismos de discriminación en la praxis del sistema judicial se observa que, en la administración de justicia, la discriminación es también endógena y está estructuralmente integrada en la organización y el funcionamiento del derecho.

1. El racismo y la justicia

Cuando en una sociedad hay discriminación, el aparato judicial es indefectiblemente partícipe, pues suele ser incapaz de proteger a las víctimas eficazmente y velar por su seguridad contra las violaciones iterativas de sus derechos. Las deficiencias y falta de adecuación son muchas: la no penalización de los actos de discriminación en algunos países, la falta de recursos o su ineficacia en otros, la situación precaria de las víctimas, el desconocimiento que éstas tienen de sus derechos y su desconfianza en la judicatura; en conjunto, son razones que las desalientan a incoar procedimientos contra los culpables de discriminación. Por añadidura, las amenazas de represalia, la presión social y, en el caso de inmigrantes irregulares, el riesgo de detención y deporta-

ción son un motivo más de preocupación. También es cierto que los grupos marginados no están suficientemente representados en la administración de justicia, tanto civil como penal, de todos los países, precisamente por ser los que menos pueden influir en la política judicial o en su reforma.

La evidencia es que aunque las víctimas de discriminación racial recurran a la ley, tienen muy pocas probabilidades de éxito, bien porque los tribunales, que son el espejo de los estereotipos y prejuicios racistas y sexistas de la sociedad, son clementes con los perpetradores, bien porque las víctimas vulnerables y empobrecidas, que a menudo no hablan el idioma, carecen de pruebas para respaldar los alegatos. Los trabajos de investigación evidencian lo mal dotados que están los sistemas judiciales en muchos países para proteger a las víctimas de la discriminación⁶. En algunos casos, se castiga a las víctimas y se deja impunes a los responsables de violaciones de derechos humanos. Esta clase de conducta potencia la sensación de impunidad y fomenta la comisión de más infracciones.

El establecimiento de perfiles raciales

Los Estados deberían elaborar, aplicar y hacer cumplir «...medidas eficaces para eliminar el fenómeno conocido comúnmente como “establecimiento de perfiles raciales” y que comprende la práctica de los agentes de policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de basarse, en uno u otro grado, en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico como motivo para someter a las personas a actividades de investigación o para determinar si una persona realiza actividades delictivas».

Fuente: Párrafo 72 del Programa de Acción de Durban.

El cumplimiento del derecho penal por parte de la policía sufre también menoscabo con el racismo. Una de las prácticas mencionadas en la Conferencia Mundial de Durban es la del control policial con sesgo racista, es decir, la identificación de sospechosos pertenecientes a minorías, como los Roma en Europa o los hispanos y afroestadounidenses en los Estados Unidos, sólo por razones de origen étnico o color de piel. En el supuesto de que estos grupos son más propensos a cometer delitos, la policía justifica su persecución intencional, dando pie a una mayor hostilidad y alienación entre las comunidades y las fuerzas del orden. La violencia policial se suele dirigir intencionalmente contra estos grupos y rara vez se toman en serio las denuncias de las víctimas, por su condición de minoría étnica o de inmigrantes.

La falta de asistencia jurídica para que un abogado defienda a estas personas de imputaciones penales, o la mala calidad de la asistencia legal prestada, puede dar lugar a juicios y a condenas injustos. Una tendencia ampliamente documentada en los Estados Unidos ha sido el uso discriminatorio de la pena capital en los casos de afro-

estadounidenses. En los Estados Unidos, los blancos y los negros son víctimas de homicidios prácticamente en igual proporción. No obstante, más del 80% de los condenados a muerte entre 1997 y 2001 fue declarado culpable de homicidio de blancos. En un informe reciente de Amnistía Internacional se confirma que el número de afroestadounidenses condenados a muerte en los Estados Unidos es desproporcionado. Aunque equivalen al 12% de la población nacional, representan el 40% de los condenados a muerte actualmente en dicho país. Más del 20% de los acusados negros que ha sido ejecutado, fue declarado culpable por jurados compuestos totalmente de blancos⁷. En trabajos de investigación recientes se ha estudiado la cuestión de cómo influyen las actitudes raciales en el respaldo a la pena capital por parte de los blancos en los Estados Unidos. Los investigadores comprobaron que el apoyo de los blancos a la pena capital está estrechamente vinculado a los prejuicios contra los negros. En algunas partes del país los prejuicios raciales emergen como el vaticinio más inequívoco del respaldo a la pena de muerte por parte de los blancos⁸.

Asimismo, las minorías étnicas y raciales tienen más probabilidades de ser encarceladas que otros grupos étnicos. Las diferencias de clase y la pobreza también inciden en las decisiones de condena, pero la discriminación racial prevalece. En los Estados Unidos, el encarcelamiento de hombres negros es ocho veces superior al de los blancos. Por lo que respecta a las mujeres, la proporción es superior a ocho en cuanto a las mujeres negras y de cuatro para las mujeres hispanas. Los niños pertenecientes a minorías representan el 15% de la población de edades comprendidas entre los 10 y los 17 años, pero ascienden a un 31% de los jóvenes detenidos y al 44% de los jóvenes reclusos en correccionales⁹.

Las situaciones de crisis o las urgencias agudizan la estigmatización de las poblaciones marginadas. Es sabido que cuando un país se enfrenta a circunstancias excepcionales aumenta considerablemente el número de violaciones de derechos humanos y se multiplican las prácticas discriminatorias en la vida diaria y en la administración de justicia (que se ve alterada o explotada), especialmente por lo que respecta a los grupos y a las personas vulnerables. Los trágicos sucesos acaecidos el 11 de septiembre de 2001 y la consiguiente respuesta corroboran, desafortunadamente, el hecho de que esta tendencia se dé incluso en países en que imperan desde hace tiempo el Estado de derecho y la independencia de la judicatura¹⁰.

Los informes de varios organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas confirman que, en la administración de justicia, la discriminación es realmente estructural e institucional. Esta discriminación se trasluce en las disposiciones de derecho penal. Ciertas normas discriminatorias relativas a las mujeres, los niños, la población indígena, las minorías y los extranjeros figuran en el ordenamiento penal de varios países¹¹. Asimismo, constan en los reglamentos, las políticas judiciales, la organización y funcionamiento de la policía, el sistema judicial, las condenas y los períodos de encarcelamiento¹². Por lo general, son víctimas de discriminación las personas que pertenecen a categorías socialmente desfavorecidas o históricamente estigmatizadas.

En las comisarías de policía, las cárceles y demás lugares de detención dichas personas son las que más riesgo corren de ser víctimas de tortura y de tratos inhumanos o degradantes¹³.

Sin embargo, cabe destacar aquí que el sistema judicial se ve implicado ante todo porque la discriminación es parte integral de su diario quehacer y las posibles víctimas son las mismas personas que sufren la discriminación en su diaria existencia. Con todo, aun cuando por lo general las manifestaciones del racismo y la discriminación están reconocidas y se sabe quiénes son sus víctimas, aún no se ha reconocido cuáles son los mecanismos por los cuales subsiste la discriminación en la administración de justicia¹⁴.

2. La respuesta internacional

La Conferencia de Durban

Hace ya mucho tiempo que se ha reconocido la existencia de la discriminación en la administración de justicia. Varios expertos así lo han denunciado ante las Naciones Unidas. Mas no cabe duda que fue en la Conferencia de Durban cuando se centró la atención mundial en la persistencia y magnitud de este alarmante fenómeno¹⁵. Se presentó en ella una ingente labor de investigación, además de recomendaciones de expertos en la materia, y los gobiernos se comprometieron a actuar al respecto¹⁶.

Las preocupaciones expresadas en los documentos de la Conferencia se relacionan tanto con la existencia del racismo en el sistema de justicia penal, como con la carencia o la ineficacia de los recursos jurídicos contra los actos de discriminación racial con que cuentan las víctimas en busca de protección. Se instó a que los Estados llevaran a cabo una labor de investigación de los procesamientos penales, la violencia por parte de la policía y las sanciones penales, con objeto de descubrir y erradicar las prácticas de discriminación racial. Se instó a que los Estados velen, de igual forma, por la investigación eficaz y el enjuiciamiento de todos los actos ilícitos de discriminación racial, así como que potencien la concienciación y garanticen la formación de lucha contra el racismo de los miembros del personal del sistema de justicia penal.

Sobre todo, se recordó a los Estados las múltiples disposiciones del derecho internacional que prohíben todas las formas de racismo y de discriminación racial y que están obligados a aplicar, incluso en los respectivos sistemas de justicia penal.

Los principios de no discriminación y la justicia penal

El respeto del principio de no discriminación es de suma importancia tanto para el funcionamiento de la justicia civil como penal. Por lo tanto, hace falta la concienciación puesto que las víctimas del racismo no están familiarizadas, a menudo, con la complejidad de los procedimientos jurídicos y suelen ser más vulnerables debido a las medi-

das que restringen su libertad y sus derechos. A fin de velar por una protección eficaz de las personas, ya se trate de delincuentes, víctimas o simplemente testigos, el derecho internacional prohíbe la discriminación y obliga a que todos los Estados respeten la igualdad ante los tribunales, incluida la igualdad de acceso al sistema de justicia penal, la igualdad ante la ley y la igualdad de protección jurídica. Todas estas normas se replantean y refuerzan en los documentos de la Conferencia de Durban.

Esta protección se otorga a todas las personas, incluidos los no nacionales¹⁷, en cualquier fase de los procedimientos penales, incluso tras la inculpación y al margen de la gravedad de las acusaciones¹⁸. Para quienes durante siglos han sido vulnerables por causas de discriminación y marginación, la igualdad de trato requiere una acción afirmativa, de índole fundamental a fin de que se logre eliminar, de forma paulatina, la discriminación institucional¹⁹.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en otros instrumentos internacionales y regionales se dedica cierto número de disposiciones a las garantías judiciales. Cabe mencionar entre ellas (de las distintas garantías que el derecho internacional reconoce a todas las personas sin distinción alguna), la presunción de inocencia, el mínimo de garantías procesales debidas, el respeto de la norma según la cual los delitos y la pena están tipificados en la ley, la individualidad de la condena, el derecho de apelación a un tribunal superior, el derecho de indemnización, la reversión de los derechos y la rehabilitación de las víctimas de violaciones de derechos humanos, así como la prohibición de tratos o castigos inhumanos, crueles o degradantes.

La aplicación de las garantías judiciales, las restricciones de que pueden ser objeto, los derechos inalienables, el trato debido de las personas acusadas y los derechos de las víctimas de las violaciones de derechos humanos²⁰, han sido objeto, en su totalidad, de interpretaciones y comentarios exhaustivos por parte de los órganos creados en virtud de tratados, en particular el Comité de Derechos Humanos²¹. Asimismo, otros órganos han contribuido a la labor de protección, entre los que cabe mencionar la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, que ha desempeñado un papel importante en la codificación de los que hoy se reconocen como derechos de los acusados y de las víctimas²².

La mayoría de los Estados ha ratificado los principales acuerdos internacionales relativos a la administración la justicia, así como al trato debido a las víctimas y a los perpetradores. Una serie de normas básicas, aprobadas en los congresos periódicos de las Naciones Unidas, complementa ahora los acuerdos internacionales, proporcionando un reglamento básico y un marco jurídico de referencia para la protección de los derechos humanos. Asimismo, se han aprobado declaraciones, principios y acuerdos concretos con miras a mejorar la protección de las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos. Aunque algunas normas no sean aún obligatorias, son sin embargo aceptadas por la comunidad internacional, en general, como normas fundamentales aplicables en cualquier ordenamiento jurídico nacional.

El capítulo 2 versa sobre un marco jurídico internacional más general para la lucha contra el racismo y la discriminación racial, tratando en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, encargado de la aplicación de la Convención, ha velado por su cumplimiento en su diálogo con los Estados acerca de la discriminación racial y el derecho, así como la necesidad de proporcionar remedios, de manera eficaz, a las víctimas de discriminación racial²³.

La asistencia técnica y la formación

Como parte de su estrategia de lucha contra el racismo y la discriminación en la administración de justicia, el ACNUDH ofrece a cualquier país que lo solicite un amplio programa de cooperación para la asistencia técnica, sensibilización, educación y formación, concebido para los encargados de hacer cumplir la ley, incluidos la judicatura, la policía y el sistema penitenciario. La Dependencia de lucha contra la discriminación del ACNUDH ofrece su competencia y asesoramiento en todas las cuestiones relativas a la formación de lucha contra el racismo. La Dependencia se ocupa principalmente de la aplicación de la Declaración y del Programa de Acción de Durban²⁴.

En la periódica labor del Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, así como en la de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, la dimensión del racismo y la discriminación forma parte asidua del asesoramiento para la prevención del delito y la estrategia de lucha²⁵. El enfoque actual trata de velar por la equidad para con las víctimas de delitos en general, aprovechando también el interés actual de proteger los derechos de las víctimas vulnerables de la delincuencia organizada transnacional.

3. Ejemplos de buenas prácticas nacionales

Como se destacó anteriormente, la discriminación en la administración de justicia es un fenómeno corriente en prácticamente todos los países y, por consiguiente, la elección de ciertos países para debatir el tema de las manifestaciones de racismo y discriminación en la administración de justicia tiene por finalidad, ante todo, hacer hincapié en los ejemplos de buenas prácticas en el ámbito nacional. Se toman en cuenta los tres ejemplos siguientes de discriminación, atribuibles directa o indirectamente al racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia: la discriminación contra ciertas minorías, extranjeros y no nacionales, y mujeres.

Las minorías

El mejor ejemplo es el de los Estados Unidos, país en que la igualdad de trato está establecida en la Constitución y en la Carta de Derechos y donde el derecho a la justicia es harto conocido. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la justicia esta-

dounidense y, particularmente la justicia penal, se ha visto implicada en la persistencia de prácticas discriminatorias contra la minoría negra y, en menor grado, contra los hispanos. Hay constancia en estudios oficiales y en muchos otros del índice sumamente desmedido de encarcelamiento de minorías, la brutalidad de la policía y las prácticas de interrogatorio que al parecer sufren, siempre de manera desproporcionada, estas minorías, así como de violaciones de las normas relativas al juicio imparcial y justo, y del uso discriminatorio de la pena de muerte²⁶.

La discriminación contra las minorías como es natural no es algo que sólo ocurra en los Estados Unidos. Todos los mecanismos de protección de los derechos humanos denuncian, en varias partes del mundo, la considerable y anormal victimización y alto índice de detenciones de los afroamericanos, los aborígenes, los dalit, los Roma, los niños de poblaciones indígenas y los trabajadores migrantes, así como de otras comunidades estigmatizadas por una histórica injusticia institucional²⁷.

El ejemplo estadounidense sirve para demostrar cómo la igualdad formal y las leyes aparentemente neutrales pueden dar lugar a una discriminación descarada en la práctica. Los Estados Unidos tienen el mérito de reconocer el problema y la gravedad del mismo²⁸. En otros países no se reconoce este problema, por lo cual no se recaba información al respecto. La transparencia que se practica en los Estados Unidos permite calibrar la escala del fenómeno y analizar su funcionamiento. La transparencia es de por sí una buena práctica, porque suscita el interés de la opinión pública nacional e internacional como testigo de los fallos y de las disparidades en el trato, y presiona a las autoridades públicas para que actúen en consecuencia.

Los extranjeros

La Unión Europea es una ilustración de buenas prácticas. La protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son valores fundamentales en la UE. El sistema europeo de protección de los derechos humanos es eficaz. Está basado en mecanismos en los que las decisiones son vinculantes y dispone de un arsenal jurídico sumamente elaborado y eficaz. Sin embargo, el racismo, la xenofobia, la exclusión, los ataques racistas y la brutalidad de la policía, sobre todo contra los extranjeros, son frecuentes en Europa y han ido en considerable aumento en estos últimos años²⁹.

En la administración de justicia, la discriminación *de facto* y en el comportamiento se ceba concretamente en los extranjeros que no son de origen europeo, los inmigrantes y los grupos minoritarios, que por tradición sufren la estigmatización. Además, la exclusión institucionalizada existe también en las leyes de algunos Estados miembros de la UE³⁰ y hasta en el ordenamiento jurídico europeo³¹.

No obstante, por lo que atañe a las buenas prácticas regionales, el sistema europeo es con mucho el más eficaz. La UE ha requerido medidas nacionales drásticas contra la discriminación racial³². Se han mejorado los recursos jurídicos nacionales y los meca-

nismos del sistema europeo, entre los cuales el Convenio Europeo del Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Inhumanos o Degradantes y la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, posibilitan una vigilancia y unos recursos eficaces³³.

Las mujeres

La discriminación contra las mujeres se suele relacionar con la precariedad del lugar que ocupa la mujer en la sociedad. Es resultante de su precaria condición social, la centenaria baja estima en que han permanecido y la discriminación estructural que han padecido en la familia y en la sociedad, lo que se refleja en la administración y el funcionamiento del sistema judicial en prácticamente todos los países³⁴. Pero es precisamente en las sociedades en que predominan sobremanera las costumbres, la religión y los valores patriarcales en las que las mujeres padecen más discriminación. Éste es el caso concreto de África, Asia y los países árabes e islámicos, donde la discriminación contra la mujer es harto flagrante y a menudo está institucionalizada en la condición individual, el sistema penal, las normas de procedimiento y las leyes de nacionalidad³⁵.

Cuando se suma tamaña discriminación institucional, hay delitos específicos que se cometen contra las mujeres y las jóvenes, de los que hacen caso omiso los sistemas de justicia penal o no los consideran como es debido, entre los que cabe citar la violencia doméstica, los crímenes de honra, la mutilación genital, la violación en el matrimonio y el acoso sexual³⁶. Y lo que es aún peor, en ciertos países se recurre a prácticas que menoscaban los derechos de las víctimas para poner remedio a la impotencia del sistema penal ante delitos de esta índole³⁷. El sistema judicial es igualmente discriminatorio por la forma en que trata la delincuencia femenina³⁸.

En esta clase de discriminación por razones concretas de género, la dimensión racial está siempre presente, cebándose por lo general en las mujeres que pertenecen a los estratos más pobres de la sociedad, las extranjeras y las mujeres de grupos minoritarios de baja condición social³⁹.

Sin embargo, algunos países están tratando de aprobar medidas dignas de mención. Así pues, como parte de las reformas actuales en Bahrein, el nuevo código penal instituye como circunstancia agravante cualquier forma de violencia contra la mujer por parte de cualquier familiar.

En Bangladesh, los tribunales tenían por costumbre mantener en custodia a las mujeres y los niños víctimas de violencia. La Asociación Nacional de Letradas de Bangladesh formuló una queja y el Tribunal Supremo se pronunció contra la reclusión de las mujeres con reclusos de derecho común. Acto seguido el Gobierno prohibió la retención de mujeres y niños en celdas de las comisarías de policía y en prisiones, a fin

de protegerlos de sus opresores. Se aprobó una directriz para velar por que se los mantenga en custodia, trasladándolos a centros de acogida y no a celdas de prisión⁴⁰.

Asimismo, en Malasia se ha enmendado el derecho penal e introducido reformas en las reglas de procedimiento y pruebas, a fin de mejorar la protección de las mujeres víctimas de acoso⁴¹.

4. Conclusiones

Este capítulo ofrece una visión de conjunto de las manifestaciones del racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en la administración de justicia, en particular, en el sistema penal. En este ámbito, las violaciones del derecho a no ser víctima de discriminación son particularmente graves y a menudo conllevan lesiones corporales, atentados contra la libertad e intromisión en la vida privada. En los tribunales civiles y administrativos la precaria situación en que se encuentran los derechos de las personas vulnerables se agrava debido a la complejidad y la índole técnica de los procedimientos.

Las normas jurídicas internacionales que prohíben la desigualdad y la discriminación son claras y concretas por lo que respecta a la administración de justicia, pero no es fácil tarea lograr que la praxis nacional se avenga con las mismas. La eliminación de las manifestaciones de racismo, xenofobia y formas conexas de intolerancia en la administración de justicia es un proceso largo y oneroso que requiere de voluntad política, movilización de recursos, educación, investigación y actividades de promoción. Ante todo, para ser convincentes hemos de realizar una labor de investigación que desentrañe el modo de operar de los mecanismos que perpetúan la discriminación.

La complejidad y la diversidad de los mecanismos de discriminación en la administración de justicia, tanto *de jure* como *de facto*, en muchos países, el amplio conjunto de prácticas discriminatorias y motivos en que se funda la discriminación, las diferencias entre la judicatura y el ordenamiento jurídico, así como la índole heterogénea de las soluciones institucionales que adopta cada país son ámbitos en que los académicos e investigadores podrían seguir trabajando.

Lecturas complementarias

Amnistía Internacional: *El Racismo y la Administración de Justicia*, Índice AI: ACT 40/020/2001.

Bowling B. y Phillips C., *Racism, Crime and Justice*, Harlow, Pearson, 2002.

Temas para debatir

¿A qué se refiere la autora cuando alude a la discriminación en el sistema de justicia penal, tanto *de facto* como *de jure*? ¿Qué ejemplos se dan? ¿Pueden aportar Uds. otros ejemplos? ¿Qué medidas se podrían aprobar para erradicar el control policial con sesgo racista?

Referencias

- ¹ Comisión de Derechos Humanos, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Seguimiento de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, E/CN.4/2001/16, párr. 13.
- ² Véase el capítulo 12.
- ³ Véase, en particular, el informe de Amnistía Internacional, *El Racismo y la Administración de Justicia*, Índice AI: ACT 40/020/2001, en que figuran ejemplos recabados en Australia, Arabia Saudita, Burundi, República Checa, Estados Unidos, Reino Unido, Sudáfrica, India, Guatemala, Indonesia, Iraq, Sudán, Myanmar, Israel y los territorios ocupados, Japón y la Unión Europea. El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados por Israel desde 1967, Sr. John Dugard, esboza, en su informe ante el 58.º período de sesiones de la Comisión, las prácticas discriminatorias del sistema judicial israelí en los territorios ocupados (E/CN.4/2002/32, párrs. 48 a 53).
- ⁴ Véase el informe del entonces Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Maurice Glèlè-Ahanhanzo (E/CN.4/2002/24); véase también *La situación de los musulmanes y los árabes en diversas partes del mundo después del 11 de septiembre de 2001*, informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (E/CN.4/2003/23).
- ⁵ Véase Amnistía Internacional, *Rights at Risk: Amnesty International's concerns regarding security legislation and law enforcement measures*, Índice AI: ACT 30/001/2002.
- ⁶ En referencia a la inadecuación de los remedios en 20 países de todo el mundo, véase Theo Van Boven, *Common problems linked to all remedies available to victims of racial discrimination*, HR/GVA/WCR/SEM.1/2000/BP.5, pág. 8. Por lo que respecta a la experiencia en Europa, véase *La justice face au racism, à l'antisémitisme et à la xénophobie* en el informe correspondiente a 1996, elaborado por la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos, París, 1997.
- ⁷ Amnistía Internacional, *La pena de muerte en el mundo: noticias del año 2003*, Índice AI: CT50/007/2004.
- ⁸ Soss, J. et al., «Why Do White Americans Support the Death Penalty?», 65 *The Journal of Politics* 397, 2003.
- ⁹ Amnistía Internacional, *El racismo y la administración de justicia*, Índice AI: ACT 40/020/2001/s, págs. 15 y 16.
- ¹⁰ Véase el Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato'Param Coomaraswamy (E/CN.4/2002/72, párr. 208); véase también Human Rights Watch, *Por encima de la ley: el poder ejecutivo después del 11 de septiembre en Estados Unidos*, vol. 14, n.º 4 (G), agosto de 2002.

- ¹¹ Véase, en particular, el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, n.º 1 *supra* y el documento de antecedentes del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, titulado *La mujer en el sistema de justicia penal* (A/CONF.187/12).
- ¹² En relación con las actitudes y las prácticas discriminatorias, véanse los informes del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en particular, el informe A/55/18.
- ¹³ Tras examinar los informes presentados por los Estados partes, el Comité contra la Tortura observó que los malos tratos por parte de los oficiales de policía y de los carceleros en algunos países se fundaban, al parecer y mayormente, en la discriminación. Véanse el Informe del Comité contra la Tortura (A/55/44) y el Informe del Relator Especial sobre la Tortura, Sir Nigel Rodley (E/CN.4/2001/66, párrs. 4 a 11).
- ¹⁴ Fue precisamente para analizar esta discriminación institucional y el desmantelamiento de los mecanismos discriminatorios por lo que la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos decidió nombrar a la autora como Relatora Especial, a fin de elaborar un estudio exhaustivo sobre la discriminación en las administraciones de justicia penal. Véase la resolución E/CN.4/Sub.2/RES/2002/3, aprobada por la Subcomisión en su 54.º período de sesiones, celebrado el 11 de agosto de 2002. Sobre este particular, véanse los dos documentos de trabajo de Leila Zerrougui sobre la discriminación en el sistema de justicia penal: E/CN.4/Sub.2/2001/WG.1/CRP.1 y E/CN.4/Sub.2/2002/5.
- ¹⁵ A/CONF.189/12.
- ¹⁶ En su labor preparatoria para la Conferencia de Durban, Amnistía Internacional, la Organización Mundial contra la Tortura, la Internacional pro Reforma Penal e Internacional Criminal Justice Caucus publicaron documentos con copiosa información y estadísticas sobre las manifestaciones de racismo y discriminación en la administración de justicia en todo el mundo. Estas ONG han realizado una labor de seguimiento de la Conferencia de Durban. Véase *International Criminal Justice Strategy Meeting Report* (abril de 2003, en www.hrlawgroup.org).
- ¹⁷ Véanse los comentarios generales del Comité de Derechos Humanos: n.º 18, relativo al artículo 26 del Pacto, n.º 29, relativo al estado de emergencia y n.º 15, relativo al lugar que ocupan los extranjeros conforme al Pacto.
- ¹⁸ Por lo que respecta al trato de los autores de delitos mayores, véase la deliberación n.º 6 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (E/CN.4/2001/14, párrs. 12 a 33).
- ¹⁹ Véase el informe preliminar de Sr. Marc Bossuyt, Relator Especial sobre el concepto y la práctica de la acción afirmativa (E/CN.4/Sub.2/2000/11).
- ²⁰ La Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, garantiza a las víctimas el derecho a estar presentes en el juicio, a recibir la debida asistencia para su defensa, a ser informadas del curso de los procedimientos y a tomar parte en las decisiones.
- ²¹ El Comité de Derechos Humanos es el órgano que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por parte de los Estados partes que han ratificado dicho tratado.
- ²² Véase la *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal* (publicación de las Naciones Unidas, n.º de venta F.92.IV.1 (ST/CSDHA/16)).
- ²³ Véase en particular, la observación general n.º 28 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre seguimiento de la Conferencia de Durban, HRI/GEN/1/Rev.6.

²⁴ Véase también el capítulo 2.

²⁵ Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI, A/CONF.187/4 Rev.3, 2000, párr. 20.

²⁶ Véase sobre el particular Deysine, A., *La justice aux Etats-Unis*, Que sais-je?, 1998, págs. 92 a 120, y Leadership Conference on Civil Rights, *Justice on Trial: Racial Disparities in the American Criminal Justice System*. Véanse también los informes y las publicaciones de la Comisión de Derechos Humanos de los Estados Unidos, Human Rights Watch (noviembre de 2002) y Amnistía Internacional (julio de 2001), así como los comentarios de los órganos creados en virtud de tratados sobre los informes periódicos presentados por los Estados Unidos.

²⁷ Véase Human Rights Watch, *Racist Impact: Criminal Justice and Public Administration*, 2001.

²⁸ Por ejemplo, los Estados Unidos, en su informe presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, examinado en agosto de 2000, reconoció que «varios estudios indican que los miembros de grupos minoritarios, especialmente los negros y los hispanos, tienen muchas más posibilidades de recibir un trato desfavorable durante el proceso de justicia penal», CERD/C/351/Add.1, párr. 71 j).

²⁹ Véanse los capítulos 9 y 10, así como Gearty, A. C., «The Internal and External "Other" in the Union Legal Order: Racism, Religious Intolerance and Xenophobia in Europe», en P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999. Véase también Comisión Internacional de Juristas, intervención escrita relativa a los derechos de los no ciudadanos en la administración de la justicia penal: *Intervención conjunta sobre los derechos de los no ciudadanos al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, 2004.

³⁰ Véanse al respecto los informes anuales de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia.

³¹ Véase Brion, F., «Les menaces d'une forteresse – Citoyenneté, crime et discrimination dans la construction de l'Union européenne», pág. 253, y Busch, N., «Les fichiers automatisés», pág. 135, en F. Tulkens y H. D. Bosley (eds.), *La justice pénale et l'Europe*, Bruselas, Bruylant, 1996. Véase también L. Zerrougui, *La discriminación en el sistema de justicia penal*, E/CN.4/Sub.2/2002/5, párrs. 27 y ss.

³² Véase Directiva del Origen Racial (que rige el trato a las minorías étnicas y raciales), Dir. 2000/43/EC, de 29 de junio de 2000.

³³ Por lo que respecta a las salvaguardias y protecciones, particularmente en derecho penal, véase Pradel, J. y Corstens, G., *Droit pénal européen*, París, Dalloz, 1999.

³⁴ En su informe correspondiente a 1998-1999, la ONG «Igualdad Ya» proporciona ejemplos de las leyes que explícitamente discriminan contra las mujeres en 45 países. Véase también, *La mujer en el sistema de justicia penal* (A/CONF.187/12).

³⁵ Véase, por ejemplo, el informe «Violencia contra las mujeres en Yemen», publicado en 2002 por la Organización Mundial contra la Tortura.

³⁶ Véanse los distintos informes de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, y en particular el informe sobre las prácticas culturales en la familia que son violentas contra la mujer (E/CN.4/2002/83).

³⁷ Véanse los informes de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Misión a Bangladesh, Nepal y la India para examinar la cuestión de la trata de mujeres y niñas (E/CN.4/2001/73 y Add.2) y el informe de la Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (E/CN.4/2000/82).

³⁸ La participación de las mujeres en la delincuencia es en proporción relativamente poca hasta la fecha y el número de reclusas en la mayoría de los países representa sólo un 4 o 5% del total de la población penitenciaria. Por lo que respecta a las condiciones de detención de reclusos, véanse los informes anuales de Reforma Penal Internacional y del Observatorio Internacional de Prisiones.

³⁹ En un documento del ACNUDH, titulado *Gender Dimension of Racial Discrimination*, publicado en 2001, se destaca este hecho en la página 17: «Las empleadas del hogar extranjeras y las mujeres que entran en el país ilegalmente se arriesgan a ser detenidas o ser víctimas de acoso sexual y de malos tratos. Además, las trabajadoras del hogar extranjeras que hayan sido víctimas de acoso sexual o de violación en el desempeño de su labor, pueden llegar a ser encarceladas si solicitan reparación por tales abusos, ya que en algunas sociedades se las considera más bien delincuentes que víctimas». Véase también el capítulo 12.

⁴⁰ Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, E/CN.4/2003/8, párr. 65.

⁴¹ Véase Asian Women's Fund, *Women and Legal Justice*, n.º 00-6 (marzo de 2001, págs. 92 a 105).

11. El racismo, los medios de comunicación e Internet

Bent Sørensen

Tomamos nota con pesar de que algunos medios de comunicación, al promover imágenes falsas y estereotipos negativos de grupos y personas vulnerables, en particular migrantes y refugiados, han contribuido a la difusión de sentimientos racistas y xenófobos entre el público y, en algunos casos, han alentado la violencia por parte de individuos y grupos racistas;

Reconocemos la contribución positiva que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, en particular por los medios de comunicación y las nuevas tecnologías, incluida Internet, y el pleno respeto de la libertad de buscar, recibir y comunicar información pueden hacer a la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Reiteramos la necesidad de respetar la independencia de la prensa y la autonomía de los medios de comunicación a este respecto;

Expresamos nuestra profunda preocupación por el uso de las nuevas tecnologías de la información, como Internet, con fines contrarios al respeto de los valores humanos, la igualdad, la no discriminación, el respeto por los demás y la tolerancia, en particular para propagar el racismo, el odio racial, la xenofobia, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia, y, sobre todo, por la posibilidad de que los niños y los jóvenes que tienen acceso a esa información se vean negativamente influidos por ella.

(Párrafos 89, 90 y 91 de la Declaración de Durban)

Introducción

Vivimos en sociedades dominadas por los medios de comunicación. Éstos influyen en las actitudes, prejuicios y la capacidad de actuar de las personas. La información y las imágenes que a diario se filtran en los hogares influyen sobremanera en nuestra manera de ver el mundo en toda su diversidad cultural, étnica y religiosa.

Los medios de comunicación influyen en todos nosotros como oyentes, espectadores o lectores y su destreza para influenciarnos se incrementa a medida que aumenta la velocidad en las comunicaciones, se amplía el alcance de los medios virtuales y se instala el poder de Internet. Así pues, se insta con denodada insistencia a que nuestras sociedades examinen el influjo de los medios de comunicación y encaucen sus repercusiones de forma positiva y constructiva, especialmente por lo que respecta a la diversidad cultural, étnica y religiosa, así como a la lucha contra el racismo, la xenofobia y el extremismo político.

Tras despuntar la era de la información, los medios han definido las actitudes ante los grupos étnicos, nacionales, religiosos o sociales distintos de los que consideran como grupos particulares a los que prestan servicios. De hecho, los medios de comunicación han tratado a menudo de erigirse en portavoces de determinados grupos y definir su actitud hacia los demás. Esta función de los medios sirvió para fomentar el nacionalismo, el antisemitismo, el racismo y la xenofobia, como acaeció durante el régimen nazi. Esta clase de actividades mediáticas no pertenecen en modo alguno al pasado, como sobradamente lo demuestran los recientes hechos acaecidos en los Balcanes.

Hoy, los medios de comunicación se han consolidado más y su público es cada vez más nutrido. Muchas de las personas que hasta ahora injuriaban o simplemente no se fiaban de otros han pasado a ser apreciados clientes, lectores, espectadores y oyentes. En este sentido, el mercado ha demostrado ser una herramienta eficaz para eliminar ciertas formas de racismo. Sin embargo, algunos grupos continúan siendo al parecer más vulnerables a las actitudes hostiles que otros, incluidas las que se manifiestan en los medios de comunicación. Estos grupos se han visto marginados en la sociedad, razón por la cual poco pueden esperar de los medios de comunicación como clientes ni de la solidaridad cívica como ciudadanos. Se trata aquí de grupos minoritarios, inmigrantes recién llegados, no nacionales, sobre todo si carecen de instrucción y son pobres. En la Europa actual, figuran en la lista de estos grupos los musulmanes, los Roma y, en muchos países de la Unión Europea, los inmigrantes y los solicitantes de asilo de países terceros. Aunque el antisemitismo se ha visto públicamente deslegitimado desde la segunda guerra mundial en los Estados europeos democráticos, y los judíos no sean ya, por lo general, un grupo marginado política o socialmente, ni amenazado, continúan siendo vulnerables al antisemitismo, sobre todo ante la dialéctica antidemocrática de los escritos extremistas. Asimismo, se puede encontrar un discurso velado de antisemitismo en algunos de los principales medios de comunicación. El Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) puso de manifiesto, en un informe publicado en 2004, el incremento de los ataques antisemitas en cinco países europeos (Francia, Bélgica, los Países Bajos, el Reino Unido y Alemania). Los principales perpetradores eran «jóvenes varones blancos descontentos» y «jóvenes varones musulmanes de origen norteafricano o asiático»¹.

Tras la segunda guerra mundial y el holocausto, la generación de la posguerra europea ha sido educada en la tolerancia. La sociedad ha deslegitimado las posturas antisemitas y racistas y la generación de la posguerra es, al parecer, genuinamente antirracista. Más con el aumento de la inmigración y el creciente número de solicitantes de asilo tras la guerra de los Balcanes, las guerras en África y los conflictos en Oriente Medio, vuelven a aflorar el racismo y la xenofobia.

1. Los medios de comunicación y la intolerancia

Los medios de comunicación son a la par partidarios y antagonistas de la labor de difusión de la igualdad racial y social, así como de la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Por una parte, como se reconoce en la Declaración de Durban, los medios de comunicación brindan a los lectores, espectadores y oyentes una percepción y conocimientos sobre los orígenes, culturas y religiones de los grupos minoritarios. Cuando los problemas y los logros de los inmigrantes y de las minorías étnicas se exponen con ecuanimidad, esta información ayuda sobremanera a matizar las opiniones sobre los inmigrantes y a salvar la brecha que separa a las minorías de la mayoría.

Por otra parte, los medios pueden ser también semillero del miedo y los prejuicios, creando así, consciente o inconscientemente, un terreno fértil para el cultivo de ideas harto negativas o incluso para avivar el racismo y la xenofobia. En muchos países los medios de comunicación proyectan una imagen de su propio país, tachándolo de demasiado blando, lo que alienta a que los refugiados y los solicitantes de asilo acudan por «miles» o en «torrentes», consumiendo muchos recursos y dinero de los contribuyentes. Aunque los periodistas y los realizadores de programas tienen por lo general una actitud antirracista, los prejuicios se reflejan en los medios de comunicación a través de una concepción estática de la cultura, el contenido de las noticias, las funciones que desempeñan los portavoces de las minorías étnicas y el trato dado a las cuestiones relativas a las minorías. En estos casos, para quienes ya representan un segmento débil de la población puede resultar aún más difícil, a la postre, establecerse en la sociedad. Esto conlleva un riesgo si se politiza sobremanera la cuestión de los extranjeros y se fundamenta en actitudes y en sentimientos, en lugar de en hechos y datos fidedignos. El EUMC publicó, en 2002, un exhaustivo informe de investigación que evidencia el alcance del problema en Europa y cuyos hallazgos se esbozan a continuación².

Las normas establecidas para los reportajes y las políticas de los medios de comunicación proyectan, a menudo, una visión racista de la realidad social, eliminando los valores positivos de los grupos que son objeto de racismo. Por lo general, los medios de comunicación centran las noticias acerca de las minorías étnicas, culturales y religiosas, así como de los migrantes en Europa, en lo negativo, problemático y delictivo. Con demasiada frecuencia se exagera la delincuencia étnica y de los inmigrantes. Los titulares vinculan sobre todo el carácter étnico, el origen nacional o el color de la piel de ciertos grupos con las desviaciones conductuales o con el comportamiento delictivo (y a veces hasta con su idiosincrasia). Esta clase de información da pie a generalizaciones que vinculan a los grupos minoritarios con la delincuencia. Las noticias relacionadas con la delincuencia de los migrantes y de los solicitantes de asilo suelen ser también más dramáticas o sensacionalistas y se describen de forma más cruda y violenta que los sucesos corrientes de delincuencia local.

La delincuencia también se relaciona con ciertos grupos minoritarios que, como es natural difieren de una región a otra. Por ejemplo, en el informe de 2002 del EUMC, se observa que en los medios de comunicación finlandeses prácticamente las únicas noticias sobre los rusos y los estonios fueron las relativas a la delincuencia. «La delincuencia se suele achacar a los rusos y estonios que están *de paso* en vez de al vecino de al lado.»³ En Italia y en Grecia, los medios de comunicación relacionan con mucha frecuencia a los inmigrantes albaneses con el hampa. Se los representa como gente desagradecida, de poco fiar, desleal, violenta, hampona y haragana. En documentales y artículos de revistas, se achaca a los albaneses los asaltos, las prácticas de la mafia y la prostitución. Asimismo, se proyecta una imagen negativa de los solicitantes de asilo como personas que tratan de cometer fraudes contra los sistemas de seguridad social. En todos los países europeos ningún otro grupo tiene una imagen estereotipada de delincentes tan negativa como los Roma, los Sinti y los Travellers.

Cuando dan noticias acerca de otras cuestiones relacionadas con las minorías religiosas, culturales o étnicas, los medios de comunicación suelen dar la imagen del «nosotros» como víctimas y del «ellos» como problema. Aparece sobre todo en programas o artículos acerca de los barrios multiculturales y se proyecta en imágenes de comunidades polarizadas entre minorías y mayorías. El enfoque en varios artículos y programas de televisión dedicados a los temas de las minorías sirve principalmente para acabar con tabúes o informar sobre aspectos negativos, lo que significa que las diferencias étnicas y culturales (o la posición socioeconómica) se mencionan como la causa de los problemas que plantea la integración de los migrantes y la vida en los barrios multiculturales.

El afán de tildar a las minorías es también otro de los métodos frecuentes que denotan una generalización denigrativa. En los medios de comunicación italianos, los epítetos más corrientes para referirse a la irregularidad son los de *clandestini* u otros calificativos aparentemente neutrales que no obstante denotan connotaciones implícitamente negativas.

En los medios de comunicación finlandeses el uso de calificativos discriminatorios ha dado lugar a que se relacione a ciertos migrantes y minorías con una idea en particular. La palabra «somalí» en los medios de comunicación finlandeses significa mucho más que una nacionalidad; se utiliza como símbolo de refugiados indeseables. Así pues, cabe deducir que el empleo de este gentilicio en un titular sobre actividades delictivas dé lugar a la hostilidad racial. En los medios de comunicación españoles ya no se recurre a términos insultantes como el de «moros», pero los vocablos que lo sustituyen tienden también a generalizar, como por ejemplo el de gente de color o «africanos». No obstante, estos cambios en el lenguaje son reflejo de una pequeña alteración positiva, que se va emulando en otros países de más reciente inmigración como es el caso de Italia.

En el informe de 2002 del EUMC se observa que en los medios de comunicación daneses, los miembros de grupos minoritarios y los migrantes se suelen incluir en las categorías homogéneas de «extranjeros» e «inmigrantes».

Los medios de comunicación británicos suelen referirse a las minorías por diferencias raciales («negro» o «blanco»). El término «asiático» se suele utilizar más en lugar de referencias religiosas y se recurre raras veces al uso de identidades de origen nacional.

En Francia, se han registrado mejoras paulatinas en cuanto a los calificativos de los migrantes, en el sentido de que estos epítetos son algo más positivos de lo que eran. Antes, los medios de comunicación centraban su atención en las *banlieues* o barriadas (sinónimo de marginación social, ilegalidad y delincuencia étnica). Otro epíteto o categoría, el de «inmigración», se ha venido utilizando en los medios de comunicación franceses y en la jerga oficial desde el decenio de los ochenta. Este término se refiere en realidad a los miembros de grupos minoritarios de segunda o tercera generación que ostentan la nacionalidad francesa y en particular a las minorías poscoloniales. Actualmente, junto con estos calificativos peyorativos se usan otros más positivos como por ejemplo: el de «indocumentados», que en muchos contextos sustituye al antiguo «clandestinos» y que refleja una actitud más benévola por parte de la opinión pública para con la inmigración irregular.

2. Informaciones de los medios de comunicación con posterioridad al 11 de septiembre

Tras el ataque terrorista perpetrado el 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, el EUMC elaboró un informe relativo a las posibles reacciones en los países miembros de la UE, que en aquel entonces eran 15. En el *Summary Report on Islamophobia* se analizan las repercusiones que tienen en la sociedad las imágenes mediáticas y las representaciones en la manera de percibir a los musulmanes⁴.

Los resultados del informe evidencian que, con posterioridad al 11 de septiembre, emergió en los países europeos una islamofobia latente. Se menciona a ciertos medios de comunicación que representaron a los musulmanes y al Islam de forma negativa y estereotipada, a veces incluso como parte esencial del proceso informativo. Muchas personas que cambiaron de actitud o que de hecho participaron en actos de agresión o de violencia contra musulmanes lo hicieron movidas por imágenes características procedentes de los medios de comunicación tras la cobertura del 11 de septiembre. Al parecer, la gran mayoría de ataques e infracciones cometidos contra determinadas comunidades y personas respondían al hecho de que se identificaba a las víctimas como musulmanes mediante signos visibles como velos, turbantes o barbas.

El velo es al parecer el principal objeto de escarnio y las musulmanas sufren con frecuencia acosos y ataques en todos los países de Europa en que se las identificaba por

su toca. Se observó que la cobertura de los medios de comunicación tuvo cierta influencia en el acoso a las musulmanas que los medios caracterizaban constantemente como principales víctimas de la opresión afgana en el reino de los talibanes. Por consiguiente, puede que haya una correlación entre el atuendo de las afganas que llevan *burka* con el velo de las musulmanas en Europa.

Otra categoría importante de víctimas contra quienes se cometen cada vez más atrocidades son los hombres que llevan turbante. Aunque el turbante no se considere obligatoriamente como prenda típicamente islámica, en la cobertura de los medios de comunicación, tanto del 11 de septiembre como de la guerra en Afganistán y a través de las imágenes de Osama bin Laden, los talibanes y en general, todos los afganos, el turbante pasó a ser parte integral de la semiótica de ese período.

No obstante, con posterioridad al 11 de septiembre, algunos sectores de los medios de comunicación fueron los responsables y culpables, mientras que otros se mantuvieron moderados e imparciales. Cuando en los diversos medios de comunicación se indicaron actitudes positivas y moderadas, la información obedecía al diálogo con la comunidad musulmana y se basaba en la participación crítica no sólo de ésta, sino del Islam, así como en temas vinculados más estrechamente con los sucesos acaecidos el 11 de septiembre. En estos medios de comunicación se brindó una oportunidad para que las voces musulmanas fuesen escuchadas y se debatiera sobre el particular.

En Finlandia, por ejemplo, la prensa nacional trató de brindar un debate justo e informativo. Se tuvieron en cuenta las opiniones de lectores, musulmanes u otros, y se incluyeron también respuestas de otros países. En Austria, distintos programas de televisión trataron del tema de manera exhaustiva, pero buscando a la par un equilibrio en la información. En programas como «Erigir al Islam como enemigo» participaron expertos islámicos y en el programa titulado «Entre el miedo y la esperanza», se expresaron opiniones de la comunidad islámica austríaca. Éstos y otros muchos ejemplos no constituyeron tendencia alguna ni fueron objeto de sensacionalismo ni de estereotipos.

No obstante, estas tendencias se manifestaron en otras partes. El sensacionalismo se convirtió en piedra angular de ciertos medios informativos, mientras que pasó a ser moneda corriente el interés desproporcionado e impropio por los elementos extremistas en las comunidades musulmanas.

3. Internet

Ya en 2002 Internet se había convertido en un foro de participación con 605 millones de usuarios en todo el mundo⁵. Entre éstos se encuentran también grupos racistas, violentos y extremistas, que han sabido ponerse al día sin demora para aprovecharse de este medio a través de una utilización sistemática y racional. Estos grupos utilizan y explotan Internet con relativa eficacia. Según el Centro Simon Wiesenthal, en 1995

había sólo un sitio web que incitaba al odio racial, mientras que en noviembre de 1997, el Centro contabilizó 600; en 1999, 2.100 y en 2002 la cifra había ascendido a más de 3.300⁶.

Los proveedores de Internet en los Estados Unidos ponen a disposición un 90% de estos sitios. Los editores europeos de sitios web se sirven de los proveedores estadounidenses para patrocinar sus portales, confiados en el anonimato, ya que las autoridades de los respectivos países no pueden obligar a que los proveedores estadounidenses revelen la identidad de las personas responsables de publicar los sitios racistas. «En este sentido, los Estados Unidos juegan un papel análogo al que desempeñaron ciertos Estados con respecto a la evasión de impuestos (paraísos fiscales) o al juego», concluye el profesor David Rosenthal⁷. El director del Centro de Documentación de la Resistencia Austríaca, Wolfgang Neugebauer, sugiere que debido a que los Estados Unidos carecen de experiencia en los horrores del nazismo y del genocidio en su territorio, los estadounidenses toleran esta forma de expresión, mientras que en países como Alemania o Austria sería impensable. El estadounidense Mark Potok, experto del Southern Poverty Law Center, añade que Internet juega un papel de «aterradora importancia» al reunir a grupos extremistas europeos con los estadounidenses, que se encontraban algo aislados⁸.

Algunas personas pueden argumentar que debido a la abundancia de sitios (probablemente varios millones), son insignificantes las cifras aportadas en relación con los sitios de incitación al odio racial; por consiguiente, según añaden, no se les debe hacer mucho caso, ni preocuparse en demasía ante la existencia de estos portales extremistas y racistas. Otros consideran que Internet es una herramienta muy atrayente para la propaganda racista: en primer lugar, porque es garantía de un gran público para tan modesta inversión; en segundo lugar, porque resulta difícil localizar todos los sitios y en tercer lugar, porque los extremistas pueden operar con impunidad en determinados países.

Es muy probable que precisamente por estas tres razones hayan recurrido a Internet los movimientos o las personas que siembran el odio, ya que así tienen acceso a los jóvenes y a otros prosélitos en ciernes. Asimismo, Internet es el vínculo que posibilita la movilización de grupos extremistas a través de las fronteras, como por ejemplo para las manifestaciones o los partidos de fútbol.

Lo que antes estaba proscrito, se realizaba en secreto o se consideraba vergonzoso y expuesto a denuncias se puede ahora ver y leer perfectamente en la red. Se puede incluso aseverar que los activistas de movimientos en decadencia, tanto en Europa como en los Estados Unidos, han experimentado un resurgimiento gracias a los sitios que han confeccionado. En ciertos casos, se puede incluso hablar de renacimiento, debido al sorprendente número de visitantes (por ejemplo, el sitio de Stormfront, partidario de la supremacía blanca, recibe entre 20.000 y 30.000 visitas diarias y el de David Duke, entre 5.000 y 10.000). Como es natural, la red no inventó la propaganda,

ni se le puede culpar de la información ni de la proliferación de estos movimientos. Internet es precisamente para todos y los extremistas saben cómo servirse de ella para difundir su propaganda. Obviamente, uno no se topa por casualidad con las páginas de Stormfront ni del Ku Klux Klan, sino que hay que buscarlas adrede, a menos que se encuentren entre los sitios que se registran con demasiada facilidad y frecuencia en los motores de búsqueda, o se busquen por curiosidad.

Hay quienes alegan que no se debe dar tanta importancia al asunto, porque una lectura somera puede ser educativa y, en todo caso, porque no se puede ocultar la realidad de los hechos. Cabe recordar que los maestros y los padres deben cumplir con su papel pedagógico, señalando a los jóvenes la índole perversa y peligrosa de semejantes escritos. Hay quienes sienten una verdadera preocupación y se inquietan ante la facilidad de acceso, que puede corromper a los jóvenes ingenuos o a los prosélitos en ciernes, sin que los maestros y los padres puedan ni sepan cómo ni cuándo tomar cartas en el asunto.

4. Medidas de control de la propaganda racista

Mientras las tradiciones jurídicas europeas mantienen la postura según la cual la propaganda racista se puede prohibir por ley como excepción permitida a la libertad de expresión a tenor de lo dispuesto en el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el derecho consuetudinario en los Estados Unidos considera que la propaganda racista es una forma de expresión política, por muy aborrecible que parezca, y por consiguiente está amparada por la libertad de expresión, en virtud de lo dispuesto en la primera enmienda a la Constitución de los Estados Unidos⁹.

En el ámbito internacional, la lucha contra la propaganda racista comenzó con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹⁰, cuyo artículo 4 establece que:

«Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación [...]»

La Convención ha sido ratificada por 170 Estados y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial hizo hincapié en el artículo 4 como piedra angular en la lucha contra la discriminación racial a través de impresos, películas o cualquier otro medio de comunicación. Sin embargo, algunos países formularon reservas al artículo 4 de la Convención y los Estados Unidos, al ratificar la Convención formularon la reserva siguiente:

«La Constitución y las leyes de los Estados Unidos contienen garantías amplias de la libertad de palabra, expresión y asociación de las personas. Por consiguiente, los Estados Unidos no aceptan ninguna obligación de esta Convención, en particular las de los artículos 4 y 7, de restringir esos derechos, por medio de la adopción de medidas legislativas o de otro tipo, en la medida en que estén protegidas por la Constitución y las leyes de los Estados Unidos.»

En la jurisprudencia europea de derechos humanos se aceptan las disposiciones penales para luchar contra la propaganda racista como algo necesario en una sociedad democrática. El Comité de Ministros del Consejo de Europa formuló dos importantes recomendaciones para los Estados miembros sobre la dialéctica del odio: la recomendación R (97) 20 y la recomendación R (97) 21 sobre los medios de comunicación y la promoción de una cultura de tolerancia¹¹. En la primera se establece una serie de principios que los gobiernos deben aplicar a la dialéctica del odio, en particular a través de los medios de comunicación. En esta última figura un anexo con ejemplos de prácticas profesionales que propician la difusión de una cultura de la tolerancia. Estas prácticas se relacionan con la capacitación (inicial y continua) de las empresas de los medios de comunicación y de los órganos representativos de los profesionales de los medios de comunicación, los códigos de conducta, la difusión y la publicidad. Otra de las iniciativas importantes que emprendió el Consejo de Europa fue el Protocolo Adicional de la Convención sobre la Ciberdelincuencia, relativo a la tipificación de actos racistos y xenófobos cometidos por medio de sistemas informáticos, abierto para la firma en noviembre de 2001¹².

En la Unión Europea, la Comisión Europea formuló propuestas para concertar la legislación penal de los Estados miembros por lo que atañe a la propaganda racista. En noviembre de 2001, la Comisión presentó una propuesta para que el Consejo Europeo formulase una decisión marco de lucha contra el racismo y la xenofobia¹³, con un doble propósito, a saber: primero, procurar que, en todos los Estados miembros, el racismo y la xenofobia sean punibles con sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias que puedan dar lugar a la extradición o a la entrega de los culpables, y segundo, mejorar y fomentar la cooperación judicial eliminando las posibles barreras. Uno de los proyectos se refiere a «delitos relativos al racismo y a la xenofobia» y propone lo siguiente:

«Los Estados miembros pondrán todos los medios necesarios para que ... sean considerados como delitos y castigados por la ley ... la incitación pública a la violencia o al odio, que pueda causar un daño sustancial a los individuos o grupos afectados.»

La directiva insta también a la tipificación como delito de la difusión o la distribución pública mediante escritos, imágenes u otros soportes que contengan manifestaciones racistas o xenófobas, así como la negación pública del holocausto en la medida en que ello pueda perturbar el orden público¹⁴. Actualmente, la propuesta de decisión marco

ha quedado pendiente de consulta ante el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea.

Estas iniciativas son importantes y pueden contribuir al control o incluso a la eliminación de la propaganda de incitación al odio. No obstante, como evidencia el debate acerca de Internet, todavía no se ha encontrado en el ámbito del derecho internacional público el necesario y delicado equilibrio entre el derecho a no sufrir expresiones del odio racial y a la protección contra la incitación a la discriminación racial y a la violencia, por una parte y, por otra, el derecho a la libertad de expresión¹⁵.

5. Estrategias de los medios de comunicación en la lucha contra el racismo

Estos últimos años se viene registrando una creciente sensibilización de los medios de comunicación por lo que respecta a la información que suministran y comunican a las sociedades multiculturales. Los profesionales de los medios de comunicación de todo el mundo contribuyen sobremedida a la lucha contra el racismo y la xenofobia. La cobertura de la lucha contra el apartheid, el abuso de los derechos de las minorías en África y Europa, así como el constante interés por las hambrunas y la difícil situación de los refugiados y comunidades indigentes evidencian también que los periodistas están cada vez más al tanto de los peligros que entraña la discriminación.

Sin embargo, el desconocimiento y el desinterés por las distintas culturas, tradiciones y creencias en los medios de comunicación siguen dando lugar a estereotipos que potencian una actitud racista. Los editores, los periodistas y los empleados de los medios de comunicación tienen que percatarse como es debido de las posibles repercusiones de sus palabras e imágenes, habida cuenta de los temores tan arraigados y de la aprensión por lo que respecta a la lucha civil y a la exclusión social que hay en la sociedad.

La Federación Internacional de Periodistas (FIP) instó a la comunidad internacional, en la Conferencia de Durban celebrada en 2001, a que se apoyase la labor de los periodistas y de los medios de comunicación, a nivel regional, nacional e internacional, unidos para reafirmar los principios fundamentales de veracidad en la información, independencia y ética periodísticas. La FIP sugirió que se formulase una enérgica estrategia de información mundial, sobre la base de las iniciativas existentes de lucha contra el racismo y en apoyo a los objetivos de los profesionales de los medios de comunicación.

La Estrategia mundial de la FIP para profesionales de la información

1. *Independencia editorial y autorregulación eficaz*

Los periodistas, las organizaciones y los empleados de los medios de comunicación deben reafirmar la independencia editorial y el derecho de los periodistas a la libertad de información. Esta libertad de expresión ha de ser equilibrada en función de la protección de los derechos y libertades de las otras personas. El material informativo que incita al odio es inaceptable. Se debe instar a que las asociaciones de periodistas elaboren y distribuyan las propias directrices y manuales de estilo para periodistas acerca de las cuestiones relativas a la discriminación y al racismo.

2. *La diversidad en los medios de comunicación*

Los sindicatos de periodistas y las organizaciones de los medios de comunicación deberán aprobar políticas de contratación para alentar a que los periodistas de comunidades étnicas o de minorías se integren al periodismo. Las redacciones de los medios deberían reflejar la composición étnica de la sociedad.

3. *Capacitación para la tolerancia*

Se debe fomentar y apoyar la formación periodística y la educación relativa a cuestiones de discriminación y de intolerancia para incentivar el ingreso en la carrera periodística de estudiantes de diferentes orígenes étnicos.

4. *Fomento de la cooperación y de la solidaridad en la industria*

Debería incrementarse el diálogo entre periodistas para entender el papel de los medios en la lucha contra la intolerancia y promover acciones para eliminar el racismo en el ámbito periodístico. Asimismo, habría que apoyar el establecimiento de una red mundial de profesionales de los medios de comunicación – periodistas, editores y empleadores de los medios – dedicada a la excelencia profesional y a las acciones positivas para hacer hincapié en las repercusiones del racismo.

5. *Campaña de sensibilización de los periodistas*

Hay que respaldar las actividades de seguimiento en apoyo de los proyectos de los medios de comunicación para fomentar el periodismo inclusivo y que pongan de manifiesto el papel positivo que los periodistas pueden desempeñar para establecer una cultura de tolerancia. En particular, el ACNUDH, en colaboración con la UNESCO y otros organismos pertinentes, deben apoyar las iniciativas de los periodistas con objeto de:

- observar e informar acerca del comportamiento de los medios de comunicación por lo que respecta a la intolerancia e inscribir el debate de estas cuestiones en el cauce periodístico;

- instituir una campaña mundial sobre el Periodismo para la Tolerancia, con objeto de asesorar a los periodistas sobre los métodos para contrarrestar la dialéctica del odio y brindar información relativa a estrategias nacionales para los sindicatos y las organizaciones de los medios de comunicación que se ocupen de cuestiones relativas al racismo;
- prestar apoyo en la institución de estructuras para el diálogo entre organizaciones de los medios de comunicación, sindicatos y asociaciones de periodistas y demás agrupaciones interesadas en la eliminación del racismo, a fin de fortalecer la calidad de la cobertura de los medios.

Internet: www.ifj.org

6. Ejemplos de buenas prácticas

Las minorías étnicas constituirán un sector cada vez más importante de la población durante las próximas décadas y los medios de comunicación tienen una importante función que desempeñar en la educación del público haciendo hincapié en la creciente diversidad de sus sociedades y públicos. Una política multicultural de los medios de comunicación, tanto en la información como en la contratación puede tener profundas repercusiones en los puntos de vista y actitudes del público. Los nuevos lectores o espectadores tienen que estar representados, verse y reconocerse, en las producciones de los principales medios de comunicación del país de residencia. De no ser así, buscarán otros medios de comunicación como periódicos internacionales, emisoras y canales de cable o de Internet de sus países de origen o que sus compatriotas instalen en el país de residencia. Las organizaciones de los medios de comunicación se percatan cada vez más del potencial de los distintos grupos de la sociedad y se han iniciado muchas formas de acción positiva en muchas organizaciones mediáticas a nivel nacional e internacional.

Iniciativas nacionales

En **Bélgica**, la emisora privada flamenca VRT ha elaborado un plan de acción que se centra en dos proyectos principales, a saber: el aumento de la contratación de personal perteneciente a minorías étnicas y el establecimiento de una representación equilibrada de minorías étnicas. El primer objetivo se logrará mediante el examen de los procedimientos de contratación de la VRT para detectar los posibles umbrales de discriminación y la publicación de las vacantes a través de redes o grupos de intereses de las minorías. La emisora privada confía en lograr el segundo objetivo de la representación mediante el establecimiento de una base de datos de profesionales y expertos miembros de los grupos minoritarios como herramienta práctica de referencia para periodistas

tas y realizadores de programas. Con ello aumentará la participación de las minorías étnicas en los programas de la VRT.

En **Suecia**, la Radio Televisión Sueca y el periódico *Dagens Nyheter* contratan a inmigrantes con formación periodística para brindarles la oportunidad de trabajar y proseguir con sus estudios. La empresa asesora Gøteborgs-Posten está integrada por representantes de los grupos minoritarios más importantes a quienes se invita a participar, una vez al mes, en debates sobre la temática del periódico con los editores. En la Radio Televisión Sueca, la Radio Sveriges adoptó una política activa de inclusión de la diversidad cultural en la programación y en el trabajo, así como medidas de lucha contra la discriminación. El proyecto de información «Respuesta rápida» se instituyó en 1998 y sirve para observar a los medios informativos y responder, tras consultar a varios expertos, a los informes erróneos o parciales de los medios de comunicación sobre cuestiones relativas a la inmigración, la integración, el racismo y la xenofobia. Asimismo, la organización ofrece a periodistas, estudiantes y particulares fuentes e información de preparación sobre cuestiones relativas al multiculturalismo en Suecia.

En **Italia** la organización COSPE (Cooperación para el desarrollo de los países emergentes), con sede en Florencia, ha puesto en marcha y prosigue varias iniciativas en pro de la diversidad cultural en los medios en comunicación. En 2000, se celebró un curso de formación en comunicación social en la producción de medios de comunicación multilingües para migrantes. Los participantes publicaron las dos primeras ediciones de un periódico multilingüe y participaron en la realización de un programa radiofónico titulado *Mondo Babele*.

En el **Reino Unido**, se ha dado más prioridad estos últimos años al marco regulatorio para poner freno a todo lo ofensivo desde el punto de vista racial. En la mayoría de los ámbitos de los medios de comunicación y de relaciones públicas se han establecido códigos de conducta. Los medios de radiodifusión han tomado iniciativas propias para mejorar la imagen que se proyecta de las minorías. El Canal 4, por ejemplo, incluye al menos tres horas semanales de programación multicultural y, desde 1989, la BBC ha elaborado cuotas de contratación para minorías étnicas en cada uno de sus directorios. En 2000, la BBC logró el objetivo que se había propuesto de contratar un 8% de personal de origen étnico minoritario y se formuló un nuevo objetivo para incrementar los miembros del personal pertenecientes a grupos minoritarios hasta alcanzar el 10% en 2003 y duplicar el número de gerentes pertenecientes a minorías, del 2 al 4%.

En **Finlandia**, los medios de comunicación están tratando de informar más acerca de cuestiones relativas a las minorías. La Compañía de Radio y Televisión, YLE, televisa un programa semanal titulado *Bazaar*, que trata de cuestiones étnicas y en el que participan periodistas de origen extranjero. Sin embargo, el problema principal es que se televisa a horas poco oportunas, es decir, a primera hora de la tarde. *El Aamulehti*, segundo periódico de mayor tirada, publica una sección para inmigrantes con artículos de autores de origen extranjero.

Iniciativas internacionales

Se han llevado a cabo varias iniciativas importantes a nivel internacional con miras a elaborar instrumentos que propicien la diversidad cultural en los medios de comunicación.

- La FIP y su iniciativa Grupo de Trabajo Internacional sobre los medios contra el racismo y la xenofobia (IMRAX) han lanzado múltiples proyectos para fomentar la tolerancia en los medios de comunicación, entre ellos la publicación de un manual de recursos, «Informar acerca de la diversidad».
- La red europea En línea – Más colores en los medios, de cuya coordinación se encarga la ONG Mira Media, en los Países Bajos, publicó un manual para fomentar la diversidad en los medios de difusión, titulado «Sintonizar con la diversidad» y un manual para que los instructores fomenten más «color» entre el personal de los medios de comunicación. Esta red lanzó un nuevo proyecto para la celebración del Día Europeo de la Observación de los Medios de Comunicación, a fin de observar la representación de la diversidad cultural en la programación y las publicaciones de los medios de comunicación.
- La organización Radiodifusión pública para una Europa multicultural elaboró recomendaciones de buenas prácticas, tras consulta con miembros del comité de programación para la televisión de la Unión Europea de Radio y Televisión.
- Varias organizaciones de los medios de comunicación han instituido premios para fomentar la tolerancia en su ámbito. Desde 2000, el premio de televisión CiviEurope se ha concedido a programas que mantienen una postura de lucha contra el racismo y la xenofobia. CiviEurope está patrocinado por la ARD, primer canal de televisión alemana, representado por Westdeutscher Rundfunk, junto con el Comisionado del Gobierno Federal para Relaciones Exteriores, la Fundación Freudenberg y el EUMC. Los premios «Race in the Media» están organizados por la Comisión de Igualdad Racial del Reino Unido. La FIP instituyó el «Premio FIP», Prix Europa Iris, que se otorga a los programas de radio y televisión que contribuyan al entendimiento y la tolerancia.
- El EUMC publicó una Guía de las organizaciones de lucha contra el racismo y la xenofobia en Europa, que se puede consultar en su sitio web (www.eumc.eu.int).

7. Conclusiones

Los medios de comunicación y, en particular, los medios informativos cumplen una función primordial en la sociedad para el establecimiento y la difusión de referencias culturales comunes. Los medios de comunicación pueden servir para que las personas se conozcan más, se entiendan y aprendan las unas de las otras. Los medios de comunicación tienen un papel importante que desempeñar en la educación del público, poniendo de manifiesto la creciente diversidad de sus sociedades y audiencias. Los

nuevos lectores o espectadores tienen que estar representados, verse y reconocerse, en las producciones de los principales medios de comunicación de los países en que viven.

En un mundo en que predomina la colaboración internacional y aumenta la globalización hay que rechazar la mentalidad del «ellos» y el «nosotros» y aprender a aceptar las diferencias y la diversidad. A fin de posibilitar estos cambios, los medios deben reflejar la diversidad cultural y ofrecer más representación, voz y voto a los grupos minoritarios y a las subculturas. Al mismo tiempo, deben evitar las prácticas discriminatorias y esforzarse por impartir una información respetuosa de la ecuanimidad y la igualdad.

Lecturas complementarias

Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media – An Overview of Research and Examples of Good Practice in the EU Member States: 1995-2000*, 2002.

Article 19, *What's the Story? Results of Research into Media Coverage of Refugees and Asylum Seekers in the UK*, Londres, 2003.

Temas para debatir

¿Qué papel desempeñan los medios de comunicación en una sociedad democrática?
¿Consideran que se podría mejorar la cobertura de los medios de comunicación en su país, por lo que respecta a los grupos minoritarios? ¿De qué manera? ¿Qué podrían hacer los grupos minoritarios por su cuenta para mejorar las relaciones con los medios de comunicación?

Referencias

- ¹ Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, *Manifestaciones de Antisemitismo en la Unión Europea: 2002-2003*, Viena, 2004.
- ² Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media – An Overview of Research and Examples of Good Practice in the EU Member States: 1995-2000*, 2002.
- ³ *Ibid.*, pág. 359.
- ⁴ Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, *Reacciones antiislámicas en la UE tras el 11 de septiembre de 2001*, Viena, noviembre de 2001.
- ⁵ Hay 6,31 millones de usuarios en África, 187,24 millones en Asia y el Pacífico, 190,91 millones en Europa, 5,12 millones en Oriente Medio y 182,67 millones en los Estados Unidos y el Canadá, así como 33,35 millones en América Latina. *Fuente*: www.nua.ie/surveys.
- ⁶ Centro Simon Wiesenthal, *Digital Hate*, 2002.
- ⁷ Knobel, M. y Centro Simon Wiesenthal, «Internet – A new tool for racist propaganda», *Equal Voices*, Issue 5, 2001.

⁸ *Ibid.*

⁹ Boyle, K., «Hate Speech – the United States versus the rest of the World?», *53 Maine Law Rev*, 2001, págs. 488 a 502.

¹⁰ Véase el capítulo 2.

¹¹ Véanse estos textos en el sitio web del Consejo de Europa, www.coe.int.

¹² Véase el texto en el sitio web del Consejo de Europa, www.coe.int.

¹³ Propuesta de Decisión marco del Consejo relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia, 2001/0270 (CNS).

¹⁴ Sobre la negación del holocausto, véase Boyle, nota 9 *supra*.

¹⁵ Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, «Atlantic divide on fight against racist websites», *Equal Voices*, Issue 10, 2002.

12. El racismo y el género

Sapana Pradhan-Malla

Estamos convencidos de que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se manifiestan en forma diferenciada para las mujeres y las niñas, y pueden ser factores que llevan al deterioro de sus condiciones de vida, a la pobreza, la violencia, las formas múltiples de discriminación y la limitación o denegación de sus derechos humanos. Reconocemos la necesidad de integrar una perspectiva de género en las pertinentes políticas, estrategias y programas de acción contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a fin de hacer frente a las formas múltiples de discriminación.

(Párrafo 69 de la Declaración de Durban)

Introducción

Estos últimos años se ha venido registrando un reconocimiento cada vez mayor de que el racismo no siempre afecta a las mujeres y a los hombres por igual. En ciertas circunstancias, las mujeres de un grupo racial o étnico tal vez tropiecen con formas dobles o múltiples de discriminación por su raza, género, religión, nacionalidad, clase social, casta, edad u otras características¹. El racismo y el género convergen (interseccionalidad) y puede que revistan distintas formas y ocurran en muchos ámbitos. Las mujeres suelen enfrentarse a las peores clases de violencia, ya que la discriminación por razones de género se ceba en los miembros más impotentes de la sociedad. Así pues, las mujeres que se enfrentan a la discriminación por razones étnicas y de género corren doble riesgo de violencia. Por consiguiente, es fundamental comprender la dimensión de género de la discriminación racial para elaborar respuestas eficaces al racismo, tanto para las mujeres como para los hombres.

Entre las causas fundamentales de las múltiples manifestaciones de interseccionalidad entre la raza y el género cabe señalar el legado del colonialismo y el patriarcado, que entrañan injusticias históricas y contemporáneas sobre la base de ideologías de superioridad y dominio. Las estructuras sociales del patriarcado siguen consolidando todas las formas de discriminación contra la mujer².

Se ha hecho caso omiso sobremanera y durante demasiado tiempo del racismo y sus particulares repercusiones en la mujer. Uno de los temas centrales de la Conferencia de Durban fue la cuestión de las interconexiones entre género y raza. En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en 1995 en Beijing, se reconoció lo siguiente:

«Muchas mujeres enfrentan otras barreras para el disfrute de sus derechos humanos debido a factores tales como su raza, idioma, origen étnico, cultura, religión, incapacidades o clase socioeconómica o debido a que son indígenas,

migrantes, incluidas las trabajadoras migrantes, desplazadas o refugiadas. También pueden encontrarse en situación desventajosa y marginadas por falta de conocimientos generales y por el no reconocimiento de sus derechos humanos, así como por los obstáculos que encuentran para tener acceso a la información y a los mecanismos de recurso en caso de que se violen sus derechos.»³

La discriminación y la subordinación interseccionales acarrearán repercusiones para quienes son objeto de las mismas diferentes de las consecuencias que sufren las víctimas de una sola forma de discriminación por razones de raza, género o cualquier otra como la orientación sexual, la edad o la clase social. Es posible que queden sin tratarse las consecuencias de la discriminación interseccional, debido a los enfoques actuales de los derechos humanos, porque los problemas o las condiciones inherentes a la discriminación interseccional se subsumen a menudo en una categoría de discriminación como la referente a la raza o al género⁴. La discriminación interseccional menoscaba los derechos y los recursos de que disponen las mujeres y acrecienta su vulnerabilidad ante la violencia y el acoso.

1. Tendencias

Actualmente, la intersección el género y el racismo se puede ilustrar de forma somera tomando como referencia cierto número de contextos: los conflictos armados, la trata de personas, las prácticas de los cuidados de salud, el sistema de justicia penal, el mercado laboral y los desplazamientos.

Las mujeres y los conflictos armados

La subordinación interseccional se debe a veces a los abusos que se cometen concretamente contra las mujeres víctimas del racismo. Esto puede ocurrir en el ámbito de los conflictos armados y se puede ilustrar con ejemplos de conflictos en lugares como Bosnia y Herzegovina, Burundi, Colombia, Indonesia, Kosovo, Nepal, Rwanda, Sri Lanka y Timor-Leste. En cada uno de estos conflictos las mujeres han sido víctimas de formas de violencia precisamente por razón de su raza y género. En ciertos casos, las mujeres fueron víctimas de mutilación sexual para evitar la reproducción. La violación y otras formas de violencia sexual sirvieron también de instrumento de genocidio contra ciertos grupos raciales o étnicos⁵.

En los conflictos armados, las mujeres sufren la violencia a manos de los hombres, incluidos los soldados de la comunidad «enemiga». Puede que sean violadas por bandas, en presencia de sus familiares, despojadas de sus ropas y obligadas a desfilarse desnudas o a sufrir mutilaciones, tatuajes o laceración de los órganos sexuales. A veces, como sucedió en Rwanda se obliga a que los familiares cercanos las violen en público. Es posible que las esclavicen y obliguen a cocinar y limpiar para los hombres

y los soldados de otras comunidades. Tras semejantes suplicios, matan a la mayoría o las dejan vivir con todos los recuerdos y las secuelas de lo que han padecido.

Una definición práctica de la violación de mujeres por motivos étnicos o raciales sería la de subordinación internacional e interseccional, ya que el racismo y el sexismo manifestados de forma tan violenta son indicio de la victimización de las mujeres por motivos étnicos o raciales, como hecho constitutivo de delito por razones explícitas de género. Los conflictos recientes en Bosnia y Herzegovina, Rwanda y Kosovo confirman que la violencia sexual puede servir como instrumento de terror⁶. La violencia se usa también precisamente contra las mujeres a quienes se considera miembros de una élite económica de una minoría étnica. Durante los disturbios civiles ocurridos en Indonesia en 1998, cientos de mujeres de etnia china fueron víctimas de violaciones y de tortura sexual⁷. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer puso de manifiesto que todas las formas de violencia basada en el género se inscriben dentro del ámbito de la definición de discriminación⁸.

La mujer y la trata de personas

La trata de mujeres se puede considerar una consecuencia de la intersección entre la discriminación racial y la discriminación por motivos de género. En ambos casos la dinámica del poder pone a la mujer en una situación de extrema vulnerabilidad. Las mujeres de ciertos grupos raciales o étnicos, al igual que las mujeres indígenas o migrantes, son blanco frecuente y vulnerable de la trata de personas, la esclavitud sexual o la prostitución. Por lo que respecta a la trata de personas, es posible que la discriminación racial no sea sólo un factor de riesgo, sino también determinante del trato que las mujeres reciban en el lugar de destino. Las mujeres víctimas de la trata puede que se enfrenten a una triple discriminación: por ser mujeres, extranjeras y prostitutas.

La mujer es vulnerable a la trata debido a las pocas posibilidades de migración legal, más restringidas aún por el bajo nivel de instrucción y de oportunidades de trabajo⁹. Las víctimas de la trata no suelen tener acceso a la protección jurídica y muchas se encuentran prisioneras en burdeles y en otros establecimientos. La mujer víctima de la trata recibe palizas y es violada en castigo por intentar huir o negarse a tener relaciones sexuales con los clientes. También se la somete a inanición, a tomar drogas y alcohol, recibe quemaduras de cigarrillos o se la mantiene aislada en una celda sin luz. Se la mantiene cautiva por medio de eficaces amenazas contra la seguridad personal o la de sus familiares.

La mujer y la salud

Como la discriminación por razones de género coexiste a menudo con la discriminación racial esto acarrea la imposibilidad del acceso a los cuidados de salud. En muchos países, pero principalmente en los países en desarrollo, las mujeres de ciertos grupos

desfavorecidos por motivos raciales presentan altos índices de VIH/SIDA. El índice de transmisión entre mujeres aumentó rápidamente y muchos casos quedan sin tratarse debido a las disparidades mundiales en la distribución de antirretrovirales. Las mujeres no sólo padecen el VIH/SIDA, sino la estigmatización y la culpa de este mal. De hecho, debido al estigma y a la culpa, algunos hombres prefieren tener relaciones sexuales con mujeres más jóvenes y adolescentes por tener la creencia de que así evitan propagar la infección. Esto ha dado lugar a la trata de niñas¹⁰.

Las experiencias de las africanas con el VIH/SIDA son dignas de especial atención por razón de género, ya que muchas no tienen influencia alguna sobre su cuerpo ni su vida sexual ni se pueden proteger de la enfermedad. La esterilización forzosa y demás medidas coercitivas para el control de la natalidad suelen ir contra determinados grupos raciales¹¹. En algunos países, se ofrecen incentivos económicos o de otra índole a estas mujeres para que se sometan a la esterilización¹².

La mujer y el acceso a la justicia

La posibilidad de denunciar y de encontrar un remedio a la discriminación racial sigue siendo un imposible para muchas mujeres, debido a las limitaciones relacionadas con el género. Cabe citar entre ellas la prohibición de votar, la falta de capacidad jurídica, los prejuicios de género en el sistema jurídico, las restricciones de acceso de las mujeres a sitios públicos y la discriminación contra la mujer en ámbitos de la vida privada. En los Estados Unidos, hay menos probabilidades de que se juzgue y encarcele a los hombres denunciados por mujeres latinas y negras¹³. Los estudios sobre el particular ponen de manifiesto que la identidad racial de las víctimas juega un importante papel en la resolución del caso.

En la India, las mujeres de grupos minoritarios que tratan de recurrir a la justicia ven sus intentos frustrados con frecuencia¹⁴. Las amenazas y el acoso por parte de los perpetradores y sus comunidades, así como las presiones sociales que existen en las familias y comunidades obligan a que las mujeres víctimas lleguen a un arreglo o prescindan de perseguirlos en justicia. Los prejuicios de género, que existen en las instituciones de justicia se acentúan con frecuencia debido al arraigo de las castas o a prejuicios de otra índole contra los miembros de comunidades desfavorecidas¹⁵. Pocas son las causas incoadas en los tribunales, bien por razones de pudor o de honra, bien por la complejidad de los procedimientos jurídicos. Se ha observado en muchos países que la policía es tal vez indiferente a recibir denuncias de violación. Incluso cuando las causas llegan al tribunal para su vista tras las debidas investigaciones y reconocimiento médico, los tribunales no son muy receptivos al trauma que sufren las víctimas de violación, ni por lo que atañe a la comisión del delito ni por lo que respecta al juicio en sí¹⁶.

La mujer en el mercado laboral

Las prácticas laborales de discriminación y explotación inciden sobremanera en las mujeres de comunidades desfavorecidas y restringen las oportunidades de trabajo. Las mujeres de determinados grupos raciales, las indígenas y demás mujeres pertenecientes a minorías que buscan trabajo tienen a veces que recurrir al empleo en las zonas de libre comercio, la economía sumergida o los sectores informales por motivos de género, raza, etnicidad y barreras lingüísticas. En estos sectores, las mujeres trabajan con creciente frecuencia en lugares mal acondicionados en que son mínimas o nulas las prestaciones sociales y bajos los salarios. Las disparidades salariales entre trabajadores de distintos grupos raciales se suman a las disparidades entre hombres y mujeres, situando a las mujeres miembros de minorías en el nivel más bajo del mercado laboral¹⁷.

Las mujeres que se unen a la población activa para mantener a sus familias, en una sociedad en que esto no se acostumbra, son tratadas a menudo con reparo y se consideran presa fácil para la explotación, la humillación y las atenciones sexuales que pueden conllevar la violación y otras formas de acoso sexual. Otras mujeres son víctimas de discriminación en el mercado laboral por razones de interpretación religiosa de la condición de la mujer y su papel en la sociedad.

Refugiadas: vulnerabilidad y discriminación

Los conflictos étnicos son causa de que haya tantos refugiados y desplazados internos. Además de las condiciones a que se enfrentan los varones refugiados, las refugiadas o mujeres desplazadas tienen también que luchar contra la creciente vulnerabilidad a la violencia sexual, en el hogar y las limitaciones impuestas a su libertad de circulación. Por ejemplo, las burundianas de los campamentos de refugiados en Tanzania han sido atacadas con frecuencia cuando realizaban sus labores diarias¹⁸. De hecho, el 80% de los refugiados en el mundo son mujeres y niños, aunque se tiene la costumbre de marginar a estos grupos en el derecho de asilo. Esto queda ilustrado en el hecho de que muchos países no han sabido reconocer la violencia por motivos de género como base para solicitar asilo y se observa en la falta de procedimientos que tengan en cuenta la cultura y el género para establecer el estatuto de refugiado, lo que es vital para permitir que las mujeres narren sus experiencias a quienes toman la decisión de su solicitud de asilo. Para mayor escarnio, un número creciente de mujeres es víctima de la trata y sufre graves consecuencias en poder de los traficantes. Apenas se reconoce que la experiencia de las víctimas de la trata puede ser razón suficiente para que se conceda el estatuto de refugiado u otro estatuto humanitario, a tenor de lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951.

2. El racismo y el sexo: perspectivas mundiales

La mayoría de los 1.300 millones de habitantes del planeta que viven en la pobreza son mujeres. Las mujeres de grupos raciales desfavorecidos se ven aún más afectadas por la pobreza, en particular por su falta de acceso a la educación y la capacitación, y las escasas oportunidades de empleo. La tasa de alfabetización de las mujeres en todo el mundo es del 17,48% en comparación con el 83,71% en el caso los hombres. Pese a que esas cifras no están desglosadas por raza, existen otros indicios de que las mujeres y las niñas de grupos raciales, étnicos, de inmigrantes o de indígenas desfavorecidos tienen menos recursos pedagógicos. A pesar de los fallos en las estadísticas y de las distintas definiciones de «migrante» se sabe que al menos 50 millones de mujeres son migrantes internacionales, de las cuales unos 12 millones están en Europa¹⁹.

Entre las jóvenes de los países en desarrollo y las mujeres de color en los Estados Unidos, por ejemplo, se registran tasas desmedidamente altas de VIH/SIDA. De los 32 millones de personas que padecen VIH/SIDA en el mundo, más de 31 millones viven en el África subsahariana, en Asia meridional y sudoriental y en los países latinoamericanos. En el informe sobre su misión a Sudáfrica, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer señaló que los indicadores de seropositivos en ese país son del 5,55% para las mujeres negras y del 0,052% para las blancas²⁰.

Las mujeres de color tienen menos posibilidades de potenciación política. En los Estados Unidos, por ejemplo, sólo 19 de 72 congresistas, lo que equivale al 26,4%, son mujeres de color y de las 89 mujeres que ocupan cargos ejecutivos elegidos por cada estado, sólo 5 son mujeres de color, lo que equivale a un 5,6%. Pero, si además se tiene en cuenta la discriminación racial, entonces las oportunidades de asumir el poder político son todavía más restringidas.

Asimismo, cabe señalar la existencia de factores diferenciales en las tasas de mortalidad materno-infantil por razón de la raza y la etnia, pues la tasa de mortalidad materna de las mujeres indígenas en algunos países es superior a la de las mujeres de otros grupos. Por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil de las mujeres indígenas en el Perú son el doble de altas que las del resto de la población²¹. La tasa media de mortalidad infantil, equivalente al 80 por 1.000 en la Ciudad de Guatemala, asciende a 160 por 1.000 en las zonas del altiplano²². En Australia, la población aborígen corre un riesgo diez veces superior de mortalidad materna que la población no aborígen. En los Estados Unidos, las mujeres de origen latino tienen el doble de probabilidades de morir en el parto que las mujeres blancas y las afroestadounidenses, el cuádruple. Hay incluso disparidades en las mismas ciudades, en los Estados Unidos, por ejemplo, donde la población negra corre un riesgo relativo de mortalidad materna 4,3 veces superior a la de la población no negra²³. En Sudáfrica, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer destacó que, aunque la mortalidad materna es del 2,6 por 100.000 nacimientos para las mujeres negras, sólo asciende a 0,003 por 100.000 naci-

mientos entre las mujeres blancas. Estas altas tasas pueden obedecer al hecho de que los grupos marginados por razones étnicas viven en condiciones socioeconómicas más pobres que las comunidades principales y tienen menos acceso a los cuidados de salud básicos.

3. La respuesta internacional

Los distintos instrumentos de derechos humanos para proteger y proporcionar recursos a las víctimas de la discriminación por razones de género son los siguientes:

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965

La Convención define y condena la discriminación racial y obliga a que los Estados modifiquen el ordenamiento jurídico nacional y las políticas que den pie para perpetuar la discriminación racial. Uno de los objetivos principales de la Convención es promover la igualdad racial. Como tal, la Convención no sólo tiene por finalidad lograr una igualdad racial de derecho, sino también una igualdad de hecho, conducente a que los distintos grupos étnicos, raciales y nacionales disfruten de un desarrollo social análogo.

A fin de velar por el cumplimiento y la revisión de las iniciativas de los Estados con objeto de satisfacer sus obligaciones, la Convención instituyó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. El Comité formuló no hace mucho la recomendación general n.º 25, en que se reconoce que la discriminación racial tiene repercusiones singulares y concretas en las mujeres²⁴. Así pues, el Comité insta a los Estados partes a que incorporen en sus informes análisis basados en el género. Por ejemplo, se pide a los Estados partes que describan los factores y las dificultades que se encuentran a la hora de asegurar que las mujeres disfruten en pie de igualdad y libres de discriminación racial los derechos protegidos por la Convención, proporcionar datos desglosados por género y raza, así como tomar medidas para remediar las formas de discriminación racial contra la mujer.

La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979

La Convención es un instrumento específico y el más importante que trata de cuestiones de género e instituye medidas especiales en favor de la mujer. La Convención es exhaustiva, pues incluye varios derechos de la mujer, de índole educativa, económica, social y cultural, y trata acerca de varias formas de violencia contra la mujer. Su Protocolo Facultativo incluye un mecanismo de denuncia para las víctimas, a título particular.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966

Este Pacto instituye derechos civiles y políticos instando a que los Estados partes se comprometan a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Además, los Estados se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto²⁵.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966

Este Pacto proporciona varias medidas en los ámbitos económico, social y cultural e insta a que los Estados partes se comprometan a garantizar el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Pacto, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, 2000

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, es uno de los instrumentos jurídicos más importantes que protege los derechos de las víctimas de la trata, y sanciona el delito de trata. Entre los aspectos más destacados del Protocolo cabe mencionar el deber de proporcionar residencia permanente o provisional a las víctimas de la trata y velar por que no se las procese como inmigrantes ilegales. El Protocolo requiere que los Estados partes tomen medidas legislativas y administrativas eficaces para ocuparse del delito de trata. El Protocolo se puede utilizar y deben utilizarlo las asociaciones de mujeres como herramienta eficaz para garantizar protección contra este delito a mujeres y niños²⁶.

La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990

Otro instrumento importante que garantiza los derechos de los trabajadores migrantes es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990). Las disposiciones de esta Convención se tratan en el capítulo 8.

Desde el punto de vista de los derechos de la mujer y de la discriminación racial puede ser útil analizar las principales repercusiones en las políticas de los Estados, aplicables a partir de estas distintas normas internacionales.

El derecho a la igualdad

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley²⁷. Por consiguiente, la ley prohíbe cualquier acto de discriminación y garantiza a todas las personas una protección igual y eficaz sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

La erradicación de la explotación

Se deben tomar las oportunas medidas, incluidas las legislativas, para erradicar todas las formas de la trata de mujeres y la explotación de la prostitución de mujeres. Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas²⁸.

La eliminación de las disparidades sociales y económicas entre ciudadanos

Se ha de velar por la igualdad del hombre y la mujer en cuanto al disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Se promulgarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizar a la mujer el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre²⁹.

Las medidas especiales para eliminar la discriminación contra la mujer

Los Estados pueden tomar medidas especiales para la eliminación de todas las formas de discriminación por motivos de género y de raza. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer insta a que los Estados partes aprueben «medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer»³⁰. Además se menciona explícitamente que cualquier medida especial encaminada a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria³¹. La Convención obliga a que los Estados partes tomen esta medida en «todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural» para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condi-

ciones con el hombre³². Además, se pide a los Estados partes que modifiquen, promulguen y apliquen todas las leyes y políticas para fomentar la igualdad *de facto* para la mujer³³. Esta obligación que impone el artículo 2 trasciende la reforma legislativa y obliga a que los Estados partes velen por la puesta en práctica del principio de igualdad de la mujer. No obstante, las medidas especiales necesarias para la igualdad *de facto* entre hombres y mujeres cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y trato³⁴. La El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aprobó la recomendación general n.º 25, que es una pauta importante para que los Estados tomen medidas especiales provisionales sobre el particular³⁵.

Las medidas especiales para el progreso de ciertos grupos raciales o étnicos

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial es el primer instrumento internacional de derechos humanos en que se reconoce una igualdad sustantiva y se responsabiliza a los Estados de la acción afirmativa para velar por el progreso y la protección de los grupos vulnerables. La Convención estipula que, cuando las circunstancias lo aconsejen, se tomen medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales³⁶.

4. Ejemplos de buenas prácticas

Los Estados han tomado varias medidas para luchar contra la discriminación racial y por razones de género. En los últimos 50 años, muchos Estados, en particular, los países de novel independencia, han promulgado disposiciones constitucionales de no discriminación e igualdad sobre la base del género, la raza y la etnicidad. Los países han aprobado medidas legislativas para atender las necesidades y las preocupaciones de los distintos grupos vulnerables y han tipificado como delito cualquier forma de discriminación, incluso en el ámbito de la orientación sexual. En algunos países, la discriminación se define y tipifica mediante la interpretación jurídica de las leyes por parte de los tribunales.

Cierto número de países ha promulgado leyes con medidas provisionales especiales para la promoción de los grupos desfavorecidos, sobre todo por motivos de raza, casta, etnia y género. Por ejemplo, en la India se ha instituido un régimen de contingentes en las administraciones públicas y para ingresar en las escuelas, a fin de subsanar las actuales disparidades entre los dalits y los demás. De igual manera, en Nepal se han reservado escaños en el gobierno local para incrementar la participación de las mujeres y de grupos desfavorecidos por motivos de casta.

A continuación figuran varios ejemplos de iniciativas de ONG en la lucha contra la discriminación racial y por razones de género.

Acción contra el racismo, la violencia sexual y la explotación

Hay una iniciativa alemana en pro de la mujer llamada Agisra (Centro de apoyo contra la explotación internacional sexual y racista). La finalidad de Agisra es prestar ayuda a las mujeres que se enfrentan a varios problemas como la falta de estatus de residencia, las amenazas de deportación, el aislamiento, los trastornos físicos y psíquicos, las deudas, las amenazas y la violencia por parte de traficantes, proxenetas, clientes y cónyuges. Asimismo, el objetivo de Agisra es potenciar en las mujeres migrantes el conocimiento de sí mismas y ayudarlas a organizarse de manera autónoma. Agisra proporciona vivienda, ayuda a las mujeres que desean retornar al país de origen, fomenta la concienciación de la violencia contra las mujeres migrantes y colabora con las redes de lucha contra el delito de trata.

Leyes discriminatorias contra prostitutas

En Nepal se rechazó hace poco una ley discriminatoria contra prostitutas. Esto constituye un logro considerable para la protección de la comunidad badi, víctima de una estratificación de casta más baja en Nepal, cuyos miembros practican la prostitución como profesión y sufren una victimización patente debido a las leyes discriminatorias. El Foro para la mujer, el derecho y el desarrollo, ONG nepalesa que presentó un litigio de interés público, denunció la ley relativa a la violación, que discriminaba a las prostitutas en Nepal. La ley imponía una pena mínima por violar a una prostituta mucho menos severa que la pena atribuible por violar a cualquier otra mujer. El tribunal declaró la ley *ultra vires*, inconstitucional y discriminatoria contra la mujer. Se halló que la disposición discriminaba contra las mujeres sin causa probable alguna, considerándolas de clase inferior.

5. Conclusiones

Las dimensiones de género de la discriminación racial son complejas y variadas. No obstante, esta misma complejidad requiere más atención por parte de los Estados, las instituciones nacionales, la sociedad civil y las Naciones Unidas. Aunque se hayan registrado adelantos para subsanar la interseccionalidad del género y de la discriminación racial, hace falta un enfoque más estructurado a fin de eliminar las múltiples formas de discriminación a que se enfrentan las mujeres. Es necesario que los Estados se adhieran o ratifiquen todos los acuerdos internacionales en el ámbito de la elimina-

ción de la discriminación, en particular las Convenciones sobre discriminación racial, y sobre discriminación contra la mujer. Se deben implementar estos acuerdos en su totalidad en el ordenamiento jurídico nacional, con la participación de las organizaciones de mujeres en el proceso. Hace falta recabar información sobre la interseccionalidad de la raza y el género, con particular hincapié en las cuestiones propias de las mujeres que pertenecen a grupos desfavorecidos. El mecanismo de comunicaciones de particulares, previsto en el artículo 14 de la Convención sobre discriminación racial y en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre discriminación contra la mujer se debe usar todo lo posible, mediante una campaña de divulgación pública para que las personas conozcan la existencia de estos mecanismos. La Conferencia de Durban instaba al establecimiento de planes de acción nacionales para luchar contra la discriminación racial y todas estas iniciativas se deberían integrar en los mismos.

En el ámbito internacional, se debe establecer una labor de coordinación eficaz entre las distintas organizaciones regionales e internacionales de derechos humanos y encargadas de la labor de protección de las víctimas de la discriminación racial. Los comités de la Convención sobre discriminación contra la mujer y de la Convención sobre discriminación racial deben compartir y cotejar más la información sobre el particular, así como establecer medios de consulta y de recomendación de manera conjunta. En el ámbito de la interseccionalidad de la raza y el género es importante que los comités de ambas Convenciones colaboren estrechamente con miras a formular recomendaciones que potencien la legislación, las políticas y los programas para subsanar la discriminación que padecen las mujeres en las comunidades marginadas por motivos de raza, origen étnico y condiciones económicas. Ambos comités deberán velar por la aplicación de estas recomendaciones a nivel nacional.

Lecturas complementarias

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *La dimensión de la discriminación racial relacionada con el género*, 2001.

Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia: Review of reports, studies and other documentation for the Preparatory Committee and the World Conference, General Introduction: Background and Conceptual Aspects of Intersectionality, A/CONF.189/PC.3/5, párr. 20.

Temas para debatir

¿En qué modo perjudica a las mujeres desfavorecidas la interseccionalidad entre el género y la raza según la autora? ¿En qué circunstancias sufren las mujeres una discriminación racial de otra índole, en grado diferente a los hombres o que les afecte más que a nadie? La escasa participación política y el bajo nivel de representación de un

grupo en las instituciones políticas acentúan la marginación de las cuestiones e intereses del grupo, ¿qué saben Uds. acerca de la participación política y del nivel de representación de la mujer en su país ?

Referencias

- ¹ Un ejemplo patente de interseccionalidad es el caso de las mujeres dalits, víctimas de triple discriminación por razones de casta, clase y género.
- ² Véase también el apartado del capítulo 6, titulado La raza, el género y el VIH/SIDA.
- ³ Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995 (A/CONF.177/20/Rev.1, capítulo I, Resolución 1, Anexo II).
- ⁴ Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia: Review of reports, studies and other documentation for the Preparatory Committee and the World Conference, General Introduction: Background and Conceptual Aspects of Intersectionality, A/CONF.189/PC.3/5, párr. 20.
- ⁵ Amnistía Internacional, El racismo y la administración de justicia, Índice AI: ACT 40/020/2001.
- ⁶ Informes de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, E/CN.4/1998/54/Add.1, Rwanda; E/CN.4/2001/73, Secc. V.F, Kosovo.
- ⁷ Amnistía Internacional, *Indonesia – Paying the Price for Stability*, Índice AI: ASA 21/12/98.
- ⁸ Recomendación general n.º 18.
- ⁹ Las cuestiones relativas a la trata de mujeres se estudiaron de forma exhaustiva en el Seminario de expertos para Asia y el Pacífico como preparación para la Conferencia Mundial contra el Racismo: La migración y el tráfico de personas, con particular referencia a mujeres y niños, 5 a 7 de septiembre, 2000, Bangkok.
- ¹⁰ Véase también el capítulo 6.
- ¹¹ Véase el Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer sobre políticas y prácticas que repercuten sobre los derechos reproductivos de la mujer y contribuyen a la violencia contra la mujer, la causan o la constituyen, E/CN.4/1999/68/Add.4.
- ¹² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *La dimensión de la discriminación racial relacionada con el género*, 2001, pág. 15.
- ¹³ Crenshaw, K. W., *Gender-related aspects of race discrimination*, Documento de antecedentes para la Reunión de expertos en discriminación racial y de género, (21 a 24 de noviembre de 2000, Zagreb (EM/GRD/2000/WP.1). Véase también Crenshaw, K. W., «Mapping the Margins – Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Colour», 43 *Stan. L. Rev.* 1241, 1991; Crenshaw, K. W., «Race, Gender, and Sexual Harassment», 65 *So. Cal. L. Rev.* 1467, 1992.
- ¹⁴ Amnistía Internacional, *India, the battle against fear and discrimination – The impact of violence against women in Uttar Pradesh and Rajasthan*, Índice AI: ASA/20/016/2001.
- ¹⁵ Véase por ejemplo, Bitu, N., *Double discrimination of Roma women*, EGM/GRD/2000/EP.6; Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer sobre la misión al Brasil, E/CN.4/1997/47/Add.2.
- ¹⁶ Nota 3 *supra*, véase el capítulo IV, apartado D.
- ¹⁷ Véase también el debate en el capítulo 4.
- ¹⁸ Nota 3 *supra*, véase el capítulo IV, apartado E.

- ¹⁹ Véase Lobby Europeo de Mujeres, *Combating racism and gender discrimination in the European Union*, March 2001 y Healey, J. F., *Race, Ethnicity, Gender and Class*, 1995.
- ²⁰ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer: misión a Sudáfrica para estudiar la cuestión de las violaciones en la comunidad (E/CN.4/1997/47/Add.3, párr. 8).
- ²¹ Véase el capítulo 5.
- ²² Jonas, S., *The Battle for Guatemala: Rebels, Death Squads, and US Power*, Boulder, Westview, 1991.
- ²³ A/CONF.189/PC.1/17, párr. 32.
- ²⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general n.º 25, Dimensiones de la discriminación racial relacionada al género, CERD/C/56/Misc.21/Rev.3.
- ²⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 3.
- ²⁶ Véase también el capítulo 8.
- ²⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 7; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 26 y Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 2.
- ²⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 4; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 8; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 6 y el Protocolo contra la trata de personas.
- ²⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 3 y Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 3.
- ³⁰ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 4.1.
- ³¹ *Ibid.*, artículo 4.2.
- ³² *Ibid.*, artículo 3.
- ³³ *Ibid.*, artículo 2.
- ³⁴ *Ibid.*, artículo 4.1.
- ³⁵ Recomendación general n.º 25, aprobada en enero de 2004.
- ³⁶ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 2.2.

Reseñas de los autores

Kevin Bales es profesor de la Universidad de Surrey, Roehampton, Reino Unido; presidente de Free the Slaves, filial de la estadounidense Anti-Slavery International. Su libro *New Slavery in the Global Economy* (1999) fue nominado para el Premio Pulitzer y galardonado con el Premio Viareggio en 2000, el Peabody Award de 2000 y dos premios Emmy en 2002 por la película basada en esta obra. Fue asesor del Programa mundial contra la trata de seres humanos, de las Naciones Unidas, y su labor ha sido extensa en el ámbito de la esclavitud y de las políticas de lucha contra la trata de seres humanos.

Shalini Bharat es profesora y directora de la Unidad de Estudios de Familia del Instituto Tata de Ciencias Sociales de Mumbai, India. Su labor de investigación abarca los aspectos sociológicos, psicológicos y evolutivos del VIH/SIDA en la India, evidenciando la dimensión del sexo y el estigma, así como la discriminación que conlleva el SIDA. Asimismo, confeccionó una base de datos acerca de los aspectos conductuales del VIH/SIDA en ese país. Entre sus obras figuran: *Facing the Challenge: Household and Community Response to HIV/AIDS in Mumbai, India*, Ginebra, 1999, e *India: Discriminación, estigma y negación relacionados con el VIH y el SIDA*, Colección Prácticas Óptimas del ONUSIDA, 2001.

Kevin Boyle, catedrático de derecho de la Universidad de Essex, Reino Unido, y miembro del Centro de Derechos Humanos de la Universidad, ejerce también de abogado con amplia experiencia en litigios ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Tiene una extensa obra sobre temas de derechos humanos internacionales, que incluye la libertad de culto y la discriminación racial. Fue asesor del ACNUDH, en 2001 y 2002.

Doudou Diène es el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Durante su carrera en la UNESCO se especializó en el entendimiento intercultural y en el diálogo entre religiones y fue el catalizador de la UNESCO en el «Diálogo entre las Civilizaciones», celebrado en 1999, así como Director de la División de Diálogo Intercultural en 2001 y 2002. Ha publicado muchas obras relativas a temas interculturales e interreligiosos.

Julio Faundez, catedrático chileno de derecho, concluyó recientemente una evaluación de los proyectos de reforma jurídica y judicial en América latina y un estudio sobre los programas comunitarios de justicia en Colombia y el Perú. Entre sus obras publicadas figura: *Acciones positivas en el empleo y la ocupación: Perspectivas internacionales* (edición en español, 2000); *Good Government and Law* (1997, editor) y *Governance Development and Globalization* (2000, coeditor). Fue abogado defensor de la República de Namibia en el caso Isla Kasikili/Sedudu ante la Corte Internacional de Justicia y asesoró a los Gobiernos de Sudáfrica y de Namibia acerca de la legislación de acción afirmativa y a la República de Corea acerca de acuerdos de libre comercio.

August Gächter es un investigador experimentado en la integración y la migración, con interés especial en el aspecto laboral; trabaja en el Centro de Innovación Social de Viena e imparte cursos de sociología y de metodología en la Universidad de Viena. Ha colaborado ampliamente con la OIT y entre sus obras más recientes figuran sondeos de discriminación en el mercado laboral italiano; una colección de iniciativas antidiscriminatorias para presentar en la red mundial y *Achieving Equality in Intercultural Workplaces: An Agenda for Action*. Asimismo, realizó un sondeo para la Irish Equality Authority, de migrantes en tres pueblos austríacos, centrándose en sus calificaciones profesionales y carreras antes y después de migrar así como un proyecto para el Consejo de Europa sobre indicadores de cohesión social y de integración de los inmigrantes.

Nozipho January-Bardill es embajadora de la República de Sudáfrica en Suiza. También es miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, órgano de supervisión de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Sapana Pradhan-Malla es abogada del Tribunal Supremo de Nepal y Presidenta del Foro para la mujer, el derecho y el desarrollo de Nepal, así como miembro del comité central del Colegio de Abogados de Nepal. Es una activista de los derechos de la mujer, dedicada a la reforma de las leyes y las políticas discriminatorias contra la mujer y ha participado en muchos litigios de interés público en Nepal, especialmente en los relativos a cuestiones de discriminación basada en el género. Realizó también varios estudios sobre el acoso sexual, la violencia doméstica, el trabajo infantil, el acceso a la justicia, la corrupción, la implementación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los derechos reproductivos de la mujer, la trata, el VIH/SIDA, los derechos de las minorías y las medidas especiales para las mujeres.

Jessica Reitz es directora del programa de desarrollo y asistencia social de la organización Free the Slaves y becaria de la Jessica Jennifer Cohen Foundation. Aboga por las organizaciones sin fines de lucro y las campañas políticas y presenta ponencias sobre temas de la esclavitud moderna, en particular de la esclavitud como cuestión relativa a la mujer. Anteriormente se dedicó a la investigación en el Global Development Alliance Team de Management Systems International, donde se encargó de asesorar sobre la gestión sin fines de lucro y las cuestiones relativas a relaciones públicas.

Bent Sørensen fue director de la Dependencia de Comunicaciones Externas de la Fundación Europea de Formación en Turín desde 2003. De 2000 a 2003, ocupó el cargo de jefe de la Dependencia de información y comunicación del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC) de Viena. Anteriormente desempeñó una amplia labor periodística en Dinamarca.

Katarina Tomaševski es catedrática de derecho internacional y relaciones internacionales de la Universidad de Lund y profesora externa del Centro de Estudios Africanos de la Universidad de Copenhague; fue Relatora Especial sobre el derecho a la educación, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de 1998 a 2004. Estableció el proyecto de derecho a la educación (www.right-to-education.org) y es autora de innumerables publicaciones sobre cuestiones relativas a los derechos humanos, *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermon-Oxfam, 2004.

Cristina Torres Parodi es asesora regional de políticas de salud pública en la Organización Panamericana de la Salud (OPS) desde 1990; se encarga de la integración en todas las políticas y acciones, así como de elaborar políticas de salud orientadas a las minorías étnicas o raciales. Publicó artículos sobre el origen étnico y racial como ámbito determinante para las condiciones de salud y el acceso a los servicios para el cuidado de la salud.

Leila Zerrougui es juez del Tribunal Supremo y catedrática del Instituto Nacional de Magistrados de Argelia, así como Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la Comisión de Derechos Humanos. Anteriormente ocupó el cargo de Relatora Especial encargada de un estudio detallado de la discriminación en el sistema de justicia penal de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y fue miembro del Grupo de Trabajo sobre los Minorías. Ha publicado muchos escritos sobre la administración de justicia y los derechos humanos.

Sitios web

Organizaciones intergubernamentales

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

www.unhcr.ch

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – Voces de los Jóvenes

www.unicef.org/voy

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

www.ohchr.org

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

www.unesco.org

Organización Internacional del Trabajo

www.ilo.org

Organización Internacional para las Migraciones

www.iom.int

Organización Mundial de la Salud

www.who.int

Organización Mundial del Comercio

www.wto.org

Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el VIH/SIDA

www.unaids.org

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

www.undp.org

Organizaciones e iniciativas regionales

América Indígena (UNESCO)

www.america-indigena.org/unesco/spa/

Asian Migrant Centre

www.asian-migrants.org

Banco Interamericano de Desarrollo

www.iadb.org

Caucus de Jóvenes contra la discriminación (Américas)

caucusjovenes.tripod.com.pe/caucusjovenes

Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia
www.coe.int/ecri

Consejo de Europa
www.coe.int

Forum for Women, Law and Development
www.fwld.org.np

Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia *
www.eumc.eu.int

Organización Panamericana de la Salud
www.paho.org

Organizaciones internacionales no gubernamentales

Amnistía Internacional
www.amnesty.org

Anti-Slavery International
www.antislavery.org

Article 19
www.article19.org

Comisión Internacional de Juristas
www.icj.org

Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres
www.icftu.org

Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos
www.international-council.org

Diversity at Work
www.diversityatwork.com

Federación Internacional de Periodistas
www.ifj.org

Free the Slaves
www.freetheslaves.net

* Véase también el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia: Guía de Internet sobre organizaciones de lucha contra el racismo y la xenofobia en Europa, EUMC (2003), www.eumc.eu.int.

Global Rights

www.globalrights.org

Human Rights Watch

www.hrw.org

International Forum on Globalization

www.ifg.org

Migrants Rights International

www.migrantwatch.org

Movimiento internacional contra todas las formas de discriminación y de racismo

www.imadr.org

Reforma Penal Internacional

www.penalreform.org

Servicio de Información contra el Racismo

www.antiracism-info.org

Simon Wiesenthal Center

www.wiesenthal.com

Tolerance

www.tolerance.org

