

45. Informe da Comissão Interamericana de Direitos Humanos n. 37/97.
46. Informe da Comissão Interamericana de Direitos Humanos n. 37/97.
47. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Baena Ricardo y otros. Excepciones Preliminares. Sentencia de 18 de noviembre de 1999*, p. 5.
48. A Comissão designou como seus delegados os senhores Carlos Ayala Corao e Hélio Bicudo; como seus assessores os senhores Jorge E. Taiana e Manoel Velasco-Clark; e como assistentes as senhoras Minerva Gómez e Viviana Krsticevic.
49. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Baena Ricardo y otros.*

XV

ROBERTO CUÉLLAR

I - Presentación

La discriminación es un delito porque viola los derechos humanos fundamentales de las personas. Cuando ésta se funda en prejuicios de raza, identidad étnica, nacionalidad o cultura afecta además a sujetos

En América Latina y El Caribe la discriminación es además una actitud y una práctica, que existen y se ejercen mediante la construcción de estereotipos y prejuicios, que son independientes de la normatividad, difíciles de perseguir con la justicia y de erradicar de la sociedad. Es, por el contrario, altamente dependiente de la desigualdad, lo cual agrava sus efectos e induce a afirmar que se trata de un mecanismo de marginación económica y política.

Si ponemos atención en las víctimas de la discriminación en la región, encontramos que en su mayoría se trata de colectividades (y miembros de colectividades) portadoras de

identidades particulares, que variablemente se desarrollan a partir de

un eje como la etnicidad, la cultura, la nacionalidad, la lengua, el territorio, pero que tienen en común el hecho de presentarse y ser percibidos como diferentes respecto de otra identidad dominante, entendida como nacional. Quienes persisten en ser diferentes y reclaman ser tratados como tales, son estigmatizados de muy diversas maneras, entre las cuales la atribución de una raza como estereotipo y de un conjunto de prejuicios que la desvalorizan es un recurso todavía presente. En esta condición, la discriminación se basa en la negación del derecho a la diferencia y por tanto del carácter diverso (multiétnico, multicultural) del conjunto de la sociedad y del Estado.

Por las razones muy brevemente indicadas es evidente que la erradicación de la discriminación requiere, entre las medidas más importantes e inmediatas, del desarrollo de una Política de Estado que a la misma vez combata la discriminación y promueva la diversidad como una condición del desarrollo con equidad y de la plena vigencia de los derechos humanos.

En este texto se proponen: (i) la pertinencia de desarrollar un conjunto de indicadores que permita examinar con objetividad el grado en el cual las políticas públicas cumplen esta doble función, establecer mecanismos de monitoreo de sus avances e, identificar los déficit que requieren un mayor esfuerzo. (ii) un conjunto de sugerencias acerca de las

medidas de política que podrían tomar los gobiernos para promover la multiculturalidad en tres campos temáticos: la educación, el acceso a la justicia y la participación política.

Estas propuestas se inspiran en la experiencia acumulada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en sus veinte años de trabajo en la región.

II - Indicadores de una Política de Estado que combata la discriminación

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

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

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

El sistema podría incluir los siguientes campos y elementos:

Campos	Elementos para construir sistemas de indicadores
Declaraciones oficiales	Informes al Comité de Prevención de la Discriminación de NNUU, a la OIT y a otros organismos internacionales; adhesión a declaraciones multilaterales; discurso gubernamental, propaganda pública.
Normas internacionales	Adhesión a Tratados, Convenios y Protocolos pertinentes, ratificación de los mismos; participación en órganos de monitoreo

	y control, cumplimiento de compromisos y recomendaciones. Aceptación de la jurisdicción internacional e interamericana en materia de Derechos Humanos, trabajo, educación, patrimonio cultural, medio ambiente, salud etc.
Normas constitucionales	Inclusión de normas que condenan la discriminación y el racismo; reconocimiento constitucional de la diversidad étnica, cultural y lingüística y del carácter plural del Estado; regímenes especiales de derechos de los pueblos indígenas y afro-americanos; normas sobre migrantes, desplazados y otros grupos vulnerables.
Legislación	Desarrollo de legislación a partir de normas constitucionales e internacionales en los campos pertinentes, como tierras y territorios, educación, salud, ciudadanía, participación política, autoridades locales, acceso a la justicia, derechos laborales etc.
Jurisprudencia	Sentencias que evidencien utilización de las normas internacionales, constitucionales y legales para prevenir y sancionar la discriminación y las violaciones a los Derechos Humanos.
Instituciones	Existencia de instituciones de promoción y procuración de derechos humanos (Comisiones, Defensorías, Procuradurías, Ombudsman) y dentro de éstas, de oficinas especializadas para atender a grupos potencialmente discriminados o vulnerables. Establecimiento de sistemas de control de las actividades de la fuerza pública.
Medidas administrativas y de gobierno	Planes de gobierno, programas de desarrollo, atención a la salud, educación, bienestar de sectores indígenas, afro americanos y otros; convenios y acuerdos de coparticipación. Campañas de información sobre la multiculturalidad; uso y promoción de las lenguas indígenas.
Acciones afirmativas	Condiciones de excepción para favorecer a sectores discriminados y vulnerables; intensificación de la inversión pública; equidad en medidas de reparación y compensación, subsidios etc.

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

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

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

A partir de la estrategia indicada el IIDH está desarrollando un sistema de medición de progresos en los tres campos temáticos y desde las tres perspectivas antes señaladas. De los primeros hallazgos podemos anticipar algunas medidas que podrían tomar los gobiernos para promover el reconocimiento y el respeto de la diversidad étnica y cultural, como un modo positivo de prevenir y combatir la discriminación. No pretendemos que los tres campos aludidos sean los más importantes, ni que las medidas sugeridas sean las únicas que se pueden tomar. Sin embargo, el monitoreo sistemático de la problemática de los derechos humanos en la región, nos hacen pensar que se trata de campos críticos y de medidas posibles.

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

III - Algunas medidas para combatir la discriminación

A) Educar en los Derechos Humanos y para la tolerancia.

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

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

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

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

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

Se investigue en qué medida el sistema educativo formal brinda igualdad de cobertura y de calidad en la educación sistemática a las poblaciones racial o étnicamente diversas del país -en América

Latina, por ejemplo, a las poblaciones indígenas y afro-caribeñas. Esto supone analizar las condiciones reales de equidad en el acceso de estas poblaciones a la escuela pública, su permanencia en el sistema, y su egreso exitoso.

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

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

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

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

Visión filosófica: El concepto de diversidad en la especie humana: visión dialéctica que integre la igualdad y las diferencias. Riqueza que aporta a la especie la interacción entre lo homogéneo (la dignidad y derechos comunes a todos los seres humanos por ser tales) y lo diverso (las múltiples diferencias entre los seres humanos). Concepto de “persona”.

Visión histórica-cultural: Descripción y análisis de las manifestaciones concretas de diversidad en la historia y realidad actual del continente y del país: de distintos grupos étnicos / raciales, religiosos, de origen nacional –migrantes e inmigrantes- etc.; su historia, sus aportes (económicos, socio-políticos, científicos, lingüísticos, culturales etc.), su lengua, sus figuras y tradiciones más representativas etc.

Visión de las prácticas sociales: Explicitación y análisis de la discriminación, sus manifestaciones concretas y sus consecuencias. Análisis del prejuicio, los estereotipos, las fobias, los usos discriminatorios y peyorativos del lenguaje. Identificación y desmontaje de estas manifestaciones en la historia universal, continental y nacional. Estudio de ejemplos más dramáticos, por ejemplo: nazismo, apartheid, limpieza étnica etc.

Se impartan orientaciones y lineamientos explícitos para el desarrollo metodológico de estos

contenidos curriculares en las aulas escolares, en todos los grados del sistema.

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

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

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

(d) En cuanto a la formación de educadores

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

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

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

Se promueva la creación de especializaciones universitarias en educación multicultural.

(e) En cuanto a los materiales educativos:

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

Si se detectan los elementos antes citados, se corrijan inmediatamente cuando los textos y

materiales sean de responsabilidad oficial, y se denuncien públicamente cuando sean de responsabilidad privada.

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

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

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

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

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

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

B) Asegurar el acceso a la justicia para todos

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

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

Desde nuestro punto de vista el acceso a la justicia es un derecho humano fundamental, que al mismo tiempo vincula un conjunto de derechos específicos (como el debido proceso, la defensa, la presunción de inocencia) y asegura la custodia y la reclamabilidad de los demás derechos, así como la reparación de las violaciones. En el marco de la universalidad de los derechos humanos y teniendo en cuenta la conveniencia de establecer estándares generales y principios procesales básicos, es preciso reconocer que el carácter diverso de nuestras sociedades y nuestras culturas requiere de sistemas permeables a las necesidades y modos de vida de importantes segmentos de población, que son tradicionalmente excluidos del acceso a la justicia y sobre quienes recaen las consecuencias de sus limitaciones y defectos.

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

Si bien las debilidades y deficiencias estructurales de la administración de justicia son muchas y muy graves y el sistema en su conjunto requiere modificaciones muy profundas, hay algunas medidas encaminadas a combatir la discriminación que afecta a los pueblos indígenas y afro americanos,

a otros sectores culturalmente diferentes y a aquellos en situaciones vulnerables como los migrantes y los desplazados. Estas medidas podrían tomarse al mismo tiempo que se impulsan programas de modernización y mejoramiento de la justicia en general y modificaciones de la legislación orgánica y procesal.

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

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

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

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

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

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

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

Se creen y fortalezcan instancias locales de administración de justicia que puedan actuar con un mejor conocimiento de las tradiciones y costumbres

de las comunidades étnica y culturalmente diferenciadas, incluyendo la capacidad de tales instancias para resolver conflictos por mediación y establecer sanciones y reparaciones de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos de que se trate.

(c) En cuanto a las prácticas procesales

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

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

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

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

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

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

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

C) Promover una democracia intercultural

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

Con algunas excepciones históricas y actuales en las que la discriminación racial y étnica opera como un instrumento en las competencias por el control económico y político, en la mayoría de los casos y singularmente en los países de la región, opera como un mecanismo de exclusión y subordinación de los sectores más pobres, lo cual a su vez la fortalece y la enraíza en intereses particulares y de grupo. Desde esta perspectiva podemos afirmar que la superación de la discriminación es una función de la conquista de la equidad, en el sentido de que mientras mejores sean los índices de equidistribución (económica y política) menor será la incidencia de la discriminación.

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

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

Como lo señala el IIDH en una reflexión institucional (*Visión sobre los Derechos Humanos y la Democracia y sobre su Misión*; IIDH, San José, 1998), en las pasadas dos décadas las sociedades de la región han dado pasos muy importantes para derrotar el autoritarismo y recuperar el Estado de Derecho. Los logros más importantes son evidentemente el establecimiento de mecanismos electorales técnicamente adecuados y la emergencia de una cultura que condena el golpismo y la corrupción. Sin embargo estamos frente a una

democracia que todavía es insuficiente porque, entre otras razones, es poco inclusiva de la diversidad social y cultural y no consigue evitar que se agrave cada día más la exclusión y la marginación social.

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

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

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

(a) En el campo de los regímenes electorales

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

Se establezcan y promuevan mecanismos electorales transparentes y medidas de control por parte de la sociedad civil, incluyendo la participación

de los ciudadanos y los grupos locales y las organizaciones sociales representativas en actividades de control y seguimiento, así como una mayor presencia de representantes indígenas, afro americanos y mujeres en los organismos electorales nacionales y locales, y en las casillas electorales.

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

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

(b) En los partidos y movimientos políticos

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

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

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

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

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

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

Se establezcan mecanismos institucionales de consulta de las medidas (legales, administrativas, de política) que puedan afectar directamente a los pueblos indígenas

y afro americanos, a los territorios que estos ocupan y a los recursos naturales que les conciernen.

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

IV - Reconociendo algunos progresos y pendientes

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

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

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

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

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

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

La educación intercultural y bilingüe es un hecho que se abre camino en algunos países. En otros se han despenalizado las prácticas médicas tradicionales y en algunos la descentralización

favorece explícitamente el *empoderamiento* de las comunidades locales. La participación directa de los interesados en la definición y ejecución de proyectos de desarrollo y la consulta – sobre medidas de gobierno y otras – a las comunidades que pudieran ser afectadas ha empezado a practicarse en algunas partes. Donde esto se está dando las condiciones de gobernabilidad mejoran, los esfuerzos y las inversiones resultan más eficaces y los mismos estados se fortalecen.

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

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

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

* Este texto no compromete una posición institucional