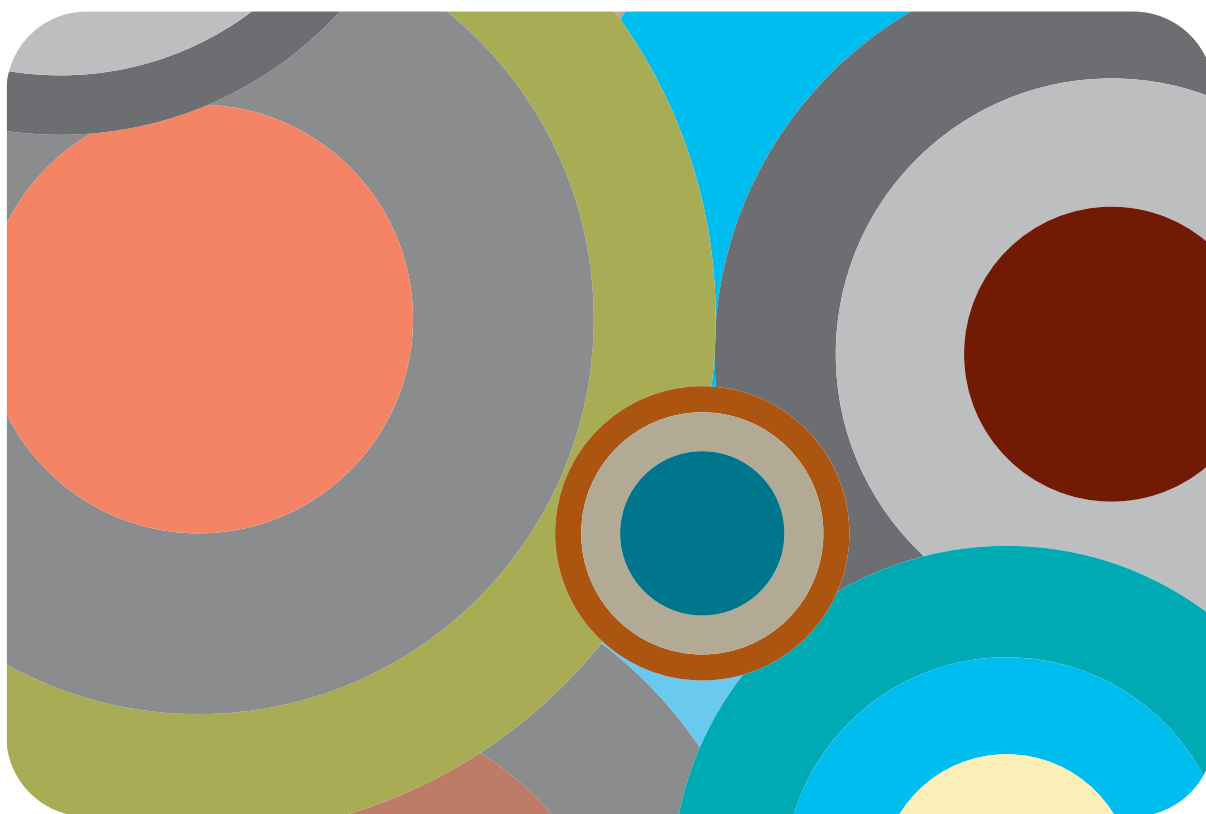




# **Transforma** **Entretiemras** **Quilombo**

Síntesis de jornadas de trabajo sobre acciones afirmativas para la diversidad sexual, migración y afrodescendencia.



# Índice

Presentación .....	3
División de Perspectivas Transversales, DNPS-MIDES	

## **Transforma. Acciones afirmativas y diversidad sexual**

Acciones afirmativas y diversidad sexual .....	7
Documento base presentado en Transforma 2012	
Acciones afirmativas y diversidad sexual .....	14
Diego Sempol	
Acciones afirmativas: Herramienta eficiente hacia una igualdad sustantiva .....	17
Michelle Suárez Bértora	

## **Quilombo. Afrodescendencia y acciones afirmativas**

Afrodescendencia y acciones afirmativas .....	26
Documento base presentado en Quilombo1 2012	
Acciones afirmativas: medidas especiales, concretas y positivas .....	30
Alicia Esquivel	
Acciones afirmativas para afrodescendencia: la justificación histórica .....	35
Elizabeth Suárez	
Acciones afirmativas y afrodescendencia .....	38
Juan Pedro Machado	

## **Entretierras. Acciones afirmativas y migrantes**

Acciones afirmativas y migrantes .....	43
Documento base presentado en Entretierras 2012	
Migraciones y acciones afirmativas: construyendo igualdad .....	50
Patricia P. Gainza	
Migrantes, las respuestas del Estado y la sociedad civil .....	54
Alberto Gianotti	
El retorno, un derecho .....	58
Alba Goycochea	





# Presentación

División de Perspectivas Transversales, DNPS-MIDES

La Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS), a través de su División de Perspectivas Transversales, tiene como objetivo incorporar la perspectiva de derechos humanos, igualdad y no discriminación, así como las dimensiones de género, generaciones y etnia/raza, en las políticas sociales promoviendo la participación de la sociedad civil. En este sentido es que el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) está implementando una serie de medidas de acciones afirmativas dirigidas a promover los derechos y la ciudadanía de las personas trans, afrodescendientes y migrantes.

La construcción de políticas sociales desde un enfoque de derechos humanos implica sensibilizarnos y educarnos en igualdad y no discriminación, esto exige de un gran esfuerzo de revisión de las prácticas y políticas estatales. En ese marco la DNPS reconoce como necesario un espacio privilegiado para la discusión de políticas sociales específicas y su cometido en la efectivización de los derechos humanos. Así surge la instancia de TEQ: TRANSFORMA, para la discusión de temas de diversidad sexual y específicamente referentes a población trans; ENTRETIERRAS, ámbito para el debate de temas relacionados a personas inmigrantes y retornadas y políticas públicas; y QUILOMBO, para intercambiar sobre afrodescendencia.

La población objetivo de estas instancias son los/as tomadores de decisiones, militantes políticos,

miembros de juventudes políticas, funcionariado con responsabilidad de coordinación y atención al público, legisladores/as y asesores, ya que se busca educar y contraponer ideas con aquellas personas en posiciones que -si bien no en todos los casos atienden las temáticas directamente- se encontrarán con resoluciones que involucraran directamente a estas poblaciones.

Estas instancias buscan priorizar anualmente un tema y debatirlo con la especificidad de las poblaciones. La edición TEQ<sup>1</sup> 2012 abordó como tema central las acciones afirmativas.


El concepto de acción afirmativa busca desarrollar condiciones que se orienten específicamente a combatir pautas de discriminación y persistencia de inequidades. Es en esta línea que las acciones afirmativas (o acciones positivas)<sup>2</sup> adquieren especial valor y deben ser consideradas como acciones transversales de las iniciativas de gobierno. Las acciones afirmativas buscan ejercer el poder (prestigio social, poder económico y político) de manera redirigida, buscando consecuencias que corrijan la exclusión y la desigualdad históricamente acumuladas.

El concepto de acción afirmativa es “[...] un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva”<sup>3</sup>

1\_Transforma, Entretierras, Quilombo

2\_En las pasadas décadas también se utilizó el concepto de “discriminación positiva” para hacer referencia a este tipo de acciones, pero actualmente ha caído en desuso debido a que existe un acuerdo generalizado “de utilizar la palabra ‘discriminación’ exclusivamente para designar distinciones ‘arbitrarias’, ‘injustas’ o ‘ilegítimas’, el término ‘discriminación positiva’ es un contrasentido: la distinción a que se refiere se justifica y es legítima pues no es arbitraria y no puede llamarse ‘discriminación’, o es injustificada e ilegítima por ser arbitraria y no debe llamarse ‘positiva’. En cambio, el término ‘acción positiva’ es equivalente a ‘acción afirmativa’. El primero es de uso más frecuente en el Reino Unido. En muchos otros países, se conoce con el nombre de ‘políticas de preferencia’, ‘reservas’, ‘justicia compensatoria o distributiva’, ‘trato de favor’, etcétera”. Tomado de Bossuyt, Marc (2002) Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final del Relator Especial, NNUU, Nueva York. Disponible en: [http://issuu.com/ampsmides/docs/documentos\\_3\\_-\\_desc](http://issuu.com/ampsmides/docs/documentos_3_-_desc)





Desde el MIDES se entiende que la acción afirmativa es una de las respuestas de la política pública que de forma más explícita se orienta a reducir las desigualdades injustas sustentadas en pautas de discriminación sistémica.

Desde otros espacios se ha reafirmado la pertinencia de desarrollar líneas de acción afirmativa en el combate a la discriminación y la desigualdad, según dictan las líneas estratégicas para el Uruguay Social del Programa de Gobierno<sup>4</sup> actual:

La centralidad de los derechos ciudadanos en las orientaciones de políticas sociales aparece como un enfoque indiscutido, compartiéndose que el Estado tiene un rol central en garantizarlos y generar condiciones para su ejercicio activo. Por ello, las políticas sociales estructuran orientaciones de carácter universal, sin desmedro de la necesidad de acciones positivas, planes y programas orientados a colectivos específicos o situaciones de vulnerabilidad o riesgo social.

Asimismo, el Plan de Equidad se ha mostrado como un ámbito altamente propicio para la introducción de medidas afirmativas. De hecho, el Plan integra esta intencionalidad desde su concepción. Entre los criterios orientadores, que busca articular diversas iniciativas públicas, se establece el siguiente:

[...] aplicar el criterio focalización como subsidiario al de universalidad, precisamente para que, junto a la puesta en práctica de criterios complementarios, específicamente la promoción de incentivos selectivos o pautas de discriminación posi-

tiva en los servicios sociales universales, se habilite y mejore sensiblemente el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de los segmentos sociales pobres y excluidos, particularmente aquellos que han sufrido históricas desventajas como el sector afrodescendiente.


Los argumentos existentes a favor del despliegue de medidas de acción afirmativa son varios y como un primer punteo para la discusión recordamos que las mismas se proponen como: una herramienta para la reparación y compensación de injusticias históricas con arraigo en la actualidad; un mecanismo específicamente dirigido a revertir pautas de discriminación estructural; una estrategia garante de la participación de minorías y grupos desfavorecidos en ámbitos de toma de decisiones públicas; una forma de contribuir a la integración social de grupos excluidos con las diversas consecuencias que esto puede implicar, como propiciar dinámicas de eficiencia socioeconómica; y son fácilmente evaluables debido a su aplicabilidad temporal predeterminada.

Por otro lado, los argumentos en contra generalmente planteados son: las acciones afirmativas sostienen las desigualdades preexistentes; son injustas para el resto de la población; la universalidad es planteada como ideal no realizando un análisis sobre las diferentes capacidades de integración de las personas a las políticas universales; las acciones afirmativas sólo llegan a beneficiar a los que de por sí resaltan dentro de un grupo determinado. Pero en la medida en que para el derecho internacional las acciones afirmativas son herramientas válidas, nos da un marco lógico-ético y estructural de que no incursionamos en un acto de discriminación que afecte a otras personas.

3\_Bossuyt, op. cit.

4\_V Congreso Extraordinario Zelmar Michelini, 13 y 14 de diciembre de 2008, Montevideo, Uruguay, p. 68. Disponible en: <http://www.yumpu.com/es/document/view/10156780/programa202010-2015-1/68>

5\_Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS) (2008). Plan de Equidad, Montevideo, Uruguay, p. 18. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)



Actualmente existe cierto consenso a nivel de gobierno sobre la necesidad de desarrollar líneas de acción afirmativa dirigidas a revertir las inequidades de género y étnico raciales. Sin embargo, aún no hay consenso sobre cuáles pueden ser esas acciones, ni tampoco hay consenso sobre otros colectivos que deberían ser objeto de atención prioritaria, ni sobre qué tipo de acciones afirmativas deberían desarrollarse en estos sentidos. Es preciso profundizar y diversificar la discusión pública para desarrollar las acciones adecuadas para lo cual es necesario conocer: ¿qué mecanismos de discriminación operan? ¿sobre qué grupos? ¿qué acciones son necesarias para revertirlo? Proponemos trabajar en la idea de la “interseccionalidad”: el cruce de líneas de discriminación como generadoras de una realidad diferente y compleja que debe ser abordada integralmente.

La apuesta es a la construcción de un “bienestar de inclusión” que articule las políticas sociales universales y focales con acciones afirmativas que efectivicen derechos y redistribuyan el poder social. En todos los casos es preciso tener en cuenta que las posibilidades de acciones afirmativas son diversas y deben desarrollarse con relación a las particularidades de las situaciones en las que se busca incidir.

Los invitamos a recorrer estos documentos donde se realizan diversos planteos sobre la viabilidad, eficacia y oportunidad de las acciones afirmativas en Uruguay, para cada una de las poblaciones que protagonizan TEQ.





# Transforma

## Acciones afirmativas y diversidad sexual

Montevideo, 16 de agosto de 2012

### **Expositores/as:**

Diego Sempol

Michelle Suárez

Josefina González



# Acciones afirmativas y diversidad sexual

Documento base presentado en Transforma 2012  
División de Perspectivas Transversales

## 1. Algo de historia sobre las acciones afirmativas

El concepto de acciones afirmativas surge en el contexto de la lucha por los derechos civiles contra la segregación racial hacia los afrodescendientes en Estados Unidos, un país que luego de la esclavitud vivió otro siglo de segregación. Estas ideas fueron impulsadas por el presidente John Kennedy y retomadas por Lyndon Johnson intentando disminuir las desigualdades existentes en un contexto altamente discriminatorio, y así poder dar mayores oportunidades a las personas pertenecientes a las comunidades autóctonas y fundamentalmente afrodescendientes.

## 2. Marco internacional

En la Conferencia Ciudadana y la reunión regional de las Américas realizada en Santiago de Chile en el año 2000 (conocida como Pre-Durban), por primera vez representantes de los gobiernos de América Latina reconocieron “la existencia y persistencia” del racismo y de la xenofobia, hecho político que significó un cambio ideológico sustancial, ya que no sólo se evidencia el conflicto sino que se deja de negar. La negación de cualquier tipo de discriminación no hace más que perpetuarla y ha retrasado las acciones necesarias para su combate. En Santiago de Chile se señaló que los principales afectados de la discriminación étnico/racial son los colectivos afrodescen-

dientes y los pueblos indígenas. Se planteó que no hay democracia sin equidad y la necesidad del reconocimiento de sociedades multiétnicas y multiculturales.

Se establecieron dos ejes de acción: estimular la participación de los colectivos discriminados (empoderamiento), y la validez e implementación de medidas de trato diferenciado, medidas de acción afirmativa, ya propuestas por la CERD, para los cuales es necesario tener indicadores desagregados tanto en los censos como en otras formas de producción de información del Estado.

La Conferencia de Durban<sup>6</sup> “aterriza” los conceptos de acción afirmativa específicamente para la población afrodescendiente, pero que consideramos útiles también para el caso de diversidad sexual; y propone un plan de acción. Sus propuestas permiten el diseño, sistematización de políticas públicas y programas de erradicación del racismo así como de construcción de una sociedad con equidad de género y equidad étnico/racial.

## 3. Definiciones teóricas

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD), fue creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965, entrando en vigor en 1969. Esta Convención compromete a los Estados firmantes

<sup>6</sup> Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, Sudáfrica, 31 de agosto al 8 de setiembre de 2001).



a aplicar medidas extraordinarias para lograr la equidad.

*Las medidas especiales adoptadas 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 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. (Art. 1. Inciso 4. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial)*

*Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, 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 fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron. (Artículo 2, numeral 2)*

A las políticas de acción afirmativa se les conoce también como políticas del multiculturalismo o de la diferencia, dado que promueven el reconocimiento de las diferencias culturales y de las expresiones identitarias de diferentes grupos (Wieviorka 2004).

Estas acciones tienen como finalidad lograr una sociedad más justa y equitativa. Se trata de medidas que otorgan un tratamiento preferencial a las personas pertenecientes a un grupo de personas, comunidades y/o colectivos que por diferentes razones han sido discriminados, intentando eliminar los efectos adversos e inequidades que por tales condiciones se generaron, de tal forma que los mismos no se perpetúen y profundicen. Son medidas transitorias que caducan o se modifican una vez que se logra que el grupo tenga las mismas oportunidades, el mismo trato y que se modifiquen las brechas de desigualdad.

Siguiendo la propuesta de Durban podríamos agrupar las políticas de acción positiva en: políticas de inclusión, de desegregación, de visibilización, de reivindicación de la identidad, de integración regional y sectorial de integración diferenciada.

- Políticas de inclusión. Se consideran políticas de inclusión aquellas que promuevan la autodeterminación económica y política y el estímulo al acceso a los lugares de poder mediante capacitación. La inclusión no se refiere solamente a la social, también se trata de apropiarse del poder que fue negado, empoderándose y reconociéndose a sí mismos/as como ciudadanos/as con derechos.
- Políticas de desegregación. Se refiere a la desegregación en cuanto al sistema policial, militar y judicial. Por ejemplo en lo que refiere a la dificultad de la prueba frente a un acto discriminatorio. Los estereotipos también influyen a nivel de los jueces, la falta de información y formación en cuanto al racismo y la nula participación de los colectivos en estas instancias, generan segregación (exclusión). Por ello insistimos en la necesidad de sensibilizar y capacitar al sistema quienes integran dichos sistemas sobre diversidad cultural, discriminación y diversidad sexual.
- Políticas de visibilización. La cultura hetero-



sexista vigente reconoce como único modelo de familia válido el que integra un hombre y una mujer. Mediante la visibilización se propone acercar otros modelos de familia integrando todas las posibilidades. Las acciones afirmativas para impulsar la visibilización son aquellas que muestran otros modelos de referencia y alternativas de vida y de organización familiar.

No puede existir visibilización sin datos estadísticos confiables, que nos muestren la realidad en la que están inmersas aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad socio-económica y cultural por causa de la discriminación estructural y manifiesta. Por lo que es necesario investigar y generar conocimiento en este sentido.

No debemos olvidar el rol de los medios de comunicación formales y alternativos, los que han sido y son instrumento no solamente para invisibilizar, sino también de generar y reproducir estereotipos que violentan y estigmatizan a las personas discriminadas.

“Desestereotipar” y “desestigmatizar” son otras de las medidas de acción positiva propuestas por la Conferencia de Durban. Esto implica deconstruir las imágenes y sensaciones generadas por la discriminación imperante construyendo nuevas relaciones basadas en la diversidad.

- Políticas para reivindicación de la identidad. Estas políticas de reivindicación de la identidad están basadas en los derechos humanos, desde el lugar que toda persona tiene derecho a saber de dónde viene y apreciar ese lugar, y a no tener una idea preconcebida y prejuiciosa de su origen.
- Políticas de integración regional y sectorial. La marginación regional y sectorial así como las dificultades de accesos a servicios es otra de las manifestaciones de la discriminación por diversidad sexual, por ejemplo en lo que refiere al acceso a la salud.  
La discriminación agravada para aquellas per-

sonas LGBTI que se encuentran en situación de pobreza, dificulta altamente el acceso a los servicios públicos básicos.

Para dar respuesta a estos aspectos se promueven medidas de acción afirmativa de integración regional y sectorial por ejemplo de las policlínicas libres de homo-trans-lesbo fobia.

- Políticas de integración diferenciada. Cuando coexisten varios elementos identitarios sobre los cuales operan mecanismos de discriminación en una misma persona estos se potencian, por lo que esta complejidad tiene que tener un tratamiento diferenciado. Como respuesta deben desarrollarse políticas de integración diferenciada o políticas públicas para discriminaciones múltiples o agravadas.

#### **4. Acciones afirmativas: un instrumento hacia la igualdad**

Las políticas de acción afirmativa tienen como fundamental objetivo eliminar el daño injustamente inferido a determinado grupo social. Conjuntamente con la eliminación del daño deben atacarse la o las causas del mismo, de lo contrario se convierten en herramientas que se perpetuarán en el tiempo, sin tener mayor impacto en la transformación de la realidad del colectivo.

Una crítica que plantean los detractores de este tipo de intervenciones, quienes indican que con este tipo de medidas se infringe el principio general de igualdad de trato. Como respuesta a este argumento se plantea que además de eliminar el daño se debe compensar a las personas pertenecientes a los grupos discriminados por las consecuencias y secuelas de la discriminación de la que han sido objeto en el pasado y hasta el presente (dimensión retrospectiva de la justicia). Garantizando la eliminación del daño y la reparación, se puede lograr una igualdad de oportunidades real para todas las personas.

Junto con la aplicación de estas políticas deben dirigirse hacia la sociedad acciones de sensibili-



zación y de educación antidiscriminatoria. Cabe resaltar que la discriminación y el racismo son estructurales en la sociedad donde existe un problema relacional entre las personas y entre las personas y las instituciones: el primero es combatible con educación y campañas antidiscriminatorias y el segundo con leyes antidiscriminatorias y políticas de acción afirmativa.

Durante los últimos años se han logrado importantes avances en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia, así como en otras privaciones específicas vinculadas a estas situaciones. Sin embargo, debe señalarse que las inequidades persisten, afectando particularmente a algunos grupos tradicionalmente desfavorecidos.

La CERD<sup>7</sup> define la discriminación racial, que utilizamos en un sentido amplio, como:

*[...] cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en raza, color, descendencia u origen nacional o étnica que tenga el propósito o el efecto de anular o perjudicar el reconocimiento, gozo o ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.*

En las bases de estos fenómenos de reproducción de la exclusión operan pautas de discriminación sistemáticas y estructural, basadas en prejuicios y estereotipos:

*Prejuicio es una actitud racista de fuero íntimo, de la intimidad, de las convicciones personales generalmente al respecto de personas no blancas, en tanto que discriminación es el efecto que tiene esa convicción personal en la esfera pública, la*

*exclusión que resulta como consecuencia, consciente y deliberada o no [...] (Segato, 2006)*

*Estereotipos son imágenes, ideas o referencias de contenido reduccionista que resultan comúnmente aceptadas en el seno de las sociedades sobre la base de la naturalización de los contenidos transmitidos. Estas referencias proponen pautas de identificación y caracterización para distintos grupos de personas [...] reduciendo la complejidad social a un aspecto saliente vinculado a prejuicios y “lugares comunes” (VVAA, 2005)*

Es preciso pues desarrollar mecanismos que se orienten específicamente a combatir esas pautas de discriminación y persistencia de las inequidades. Es en esta línea que las acciones afirmativas (o acciones positivas)<sup>8</sup> adquieren especial valor y deben ser consideradas como línea de acción transversal de las iniciativas de gobierno.

Las acciones afirmativas buscan ejercer el poder (prestigio social, poder económico y político) de manera redirigida, buscando consecuencias que corrijan la exclusión y la desigualdad históricamente acumuladas.

Puede definirse el concepto de acción afirmativa como:

*[...] un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva. (Bosuyt, 2002)*

7\_Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación racial, NNUU, 1969.

8\_En las pasadas décadas también se utilizó el concepto de “discriminación positiva” para hacer referencia a este tipo de acciones, pero actualmente ha caído en desuso debido a que existe un acuerdo generalizado “de utilizar la palabra ‘discriminación’ exclusivamente para designar distinciones ‘arbitrarias’, ‘injustas’ o ‘ilegítimas’, el término ‘discriminación positiva’ es un contrasentido: la distinción a que se refiere se justifica y es legítima pues no es arbitraria y no puede llamarse ‘discriminación’, o es injustificada e ilegítima por ser arbitraria y no debe llamarse ‘positiva’. En cambio, el término ‘acción positiva’ es equivalente a ‘acción afirmativa’. El primero es de uso más frecuente en el Reino Unido. En muchos otros países, se conoce con el nombre de ‘políticas de preferencia’, ‘reservas’, ‘justicia compensatoria o distributiva’, ‘trato de favor’, etcétera” (Bossuyt, 2002).

En este mismo documento se señalan algunas características fundamentales del concepto de acción afirmativa:

*La acción afirmativa siempre está destinada a un grupo determinado compuesto de personas que tienen una característica común en que está basada su pertenencia al grupo y se encuentran en situación de desventaja. Pese a que a menudo esa característica es innata e inalienable como el género, el color de la piel, la nacionalidad o la pertenencia a una minoría étnica, religiosa o lingüística, no necesariamente tiene que ser siempre así. Los programas de acción afirmativa anteriores y presentes han estado destinados a las mujeres, los negros, los inmigrantes, los pobres, los discapacitados, los ex combatientes, los indígenas, otros grupos raciales, determinadas minorías y así sucesivamente. (Bossuyt, 2002)*

*No cabe duda de que plantea un grave problema escoger y definir los grupos que han de beneficiarse de programas de acción afirmativa. Ello muestra la importancia de no basarse únicamente en la pertenencia a un grupo, sino de tener en cuenta otros factores, como los de carácter socioeconómico, para cerciorarse de quién tiene derecho a beneficiarse de esa acción. Esto supone considerar la acción afirmativa desde un punto de vista más individual, ofreciendo oportunidades de acuerdo con las necesidades de cada persona en vez de únicamente debido a su pertenencia a determinado grupo. (Bossuyt, 2002)*

Desde la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS) se entiende que la acción afirmativa es una de las respuestas de la política que de forma más explícita se orienta a reducir las desigualdades injustas sustentadas en pautas de discriminación sistémica.

También desde otros espacios se ha reafirmado la pertinencia de desarrollar líneas de acción afirmativa en el combate a la discriminación y la desigualdad. Según dictan las “líneas estratégicas” para el Uruguay Social del actual Programa de Gobierno:

*La centralidad de los derechos ciudadanos en las orientaciones de políticas sociales aparece como un enfoque indiscutido, compartiéndose que el Estado tiene un rol central en garantizarlos y generar condiciones para su ejercicio activo. Por ello, las políticas sociales estructuran orientaciones de carácter universal, sin desmedro de la necesidad de acciones positivas, planes y programas orientados a colectivos específicos o situaciones de vulnerabilidad o riesgo social. [...] La equidad de género y de derechos asegurando el goce y ejercicio en las condiciones de igualdad para hombres y mujeres de las libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales o en cualquier otra esfera de la vida pública.*

En el Plan de Equidad se ha mostrado como un ámbito altamente propicio para la introducción de medidas afirmativas. De hecho, el Plan integra esta intencionalidad desde su concepción. Entre los criterios orientadores de este plan, que busca articular diversas iniciativas públicas, se establece el siguiente:

*[...] aplicar el criterio focalización como subsidiario al de universalidad, precisamente para que, junto a la puesta en práctica de criterios complementarios, específicamente la promoción de incentivos selectivos o pautas de discriminación positiva en los servicios sociales universales, se habilite y mejore sensiblemente el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de los segmentos sociales pobres y excluidos.*



*dos, particularmente aquellos que han sufrido históricas desventajas como el sector afrodescendiente. (CNPS, 2008:20)*

Son múltiples los argumentos en favor del despliegue de medidas de acción afirmativa. A modo de reseña corresponde consignar aquellos de mayor pertinencia para la discusión que se propone:

- Las acciones afirmativas como herramienta para la reparación y compensación de injusticias históricas con arraigo en la actualidad.
- Mecanismo específicamente dirigido a revertir pautas de discriminación estructural.
- Garante de la participación de minorías y grupos desfavorecidos en ámbitos de toma de decisiones públicas.
- Contribución a la integración social de grupos excluidos con las diversas consecuencias que esto puede implicar, como propiciar dinámicas de eficiencia socioeconómica.
- Fácilmente evaluables debido a que son aplicables por un plazo determinado.

Hay cierto consenso a nivel de gobierno sobre la necesidad de desarrollar líneas de acción afir-

mativa dirigidas a revertir las inequidades de género. Sin embargo, aún no hay consenso sobre cuáles pueden ser esas acciones, ni tampoco hay consenso sobre otros colectivos que deberían ser objeto de atención prioritaria, y tampoco sobre qué tipo de acciones afirmativas deberían desarrollarse en ese sentido. Es preciso profundizar y diversificar la discusión pública, para desarrollar las acciones concretas que sean necesarias: ¿Qué mecanismos de discriminación operan? ¿Sobre qué grupos? ¿Qué acciones son necesarias para revertirlo? Proponemos trabajar en la idea de la “interseccionalidad”: el cruce de líneas de discriminación como generadoras de una realidad diferente y compleja que debe ser abordada integralmente.

La apuesta es a la construcción de un “bienestar de inclusión” que articule las políticas sociales universales y focales con acciones afirmativas que efectivicen derechos y redistribuyan el poder social.

En todos los casos es preciso tener en cuenta que las posibilidades de acciones afirmativas son diversas y deben desarrollarse con relación a las situaciones en las que se busca incidir.<sup>9</sup>

9\_Para mayor información en este sentido ver artículo en Bossuyt, Marc (2002) “Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final del Relator Especial”.

## Bibliografía consultada

Bossuyt, Marc (2002) “Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final del Relator Especial”, NNUU, Nueva York.

Campbell Barr, Epsy (2005) “Pobreza y exclusión de los pueblos y mujeres Afrodescendientes” <http://www.movimientos.org>. Publicado en Foro Ciudadano el 30 de noviembre de 2005.

CEPAL (2009) América Latina y la protección social: Avances y desafíos para su consolidación, Santiago de Chile.

CERD. Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.ht>

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS) (2008) Plan de Equidad, Montevideo.

Conferencia Ciudadana y la Reunión Regional de las Américas Documento Marco Pre Conferencia Santiago + 5 [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div\\_enlinea/Santiago%20+%205.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_enlinea/Santiago%20+%205.pdf)

Duncan, Quince (2003) “Acción afirmativa en el contexto afrodescendiente”. Los casos de Brasil, Colombia y Perú. IIDH.

Durban (2001) Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Declaración ONU [http://www.un.org/spanish/CMCR/durban\\_sp.pdf](http://www.un.org/spanish/CMCR/durban_sp.pdf)

Filgueira et al. (2006) Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. BID.

INE (2009) Encuesta Continua de Hogares (ECH), Montevideo.

Mujer Ahora (2010) “Perfil de la población trans en el Uruguay”. Mimeo.

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2010) “La población afrodescendiente en Uruguay desde una perspectiva de género”, Cuadernos del Sistema de Información de Género, N° 1, Montevideo.

Pascale, Pablo (2008) “Actualidad Afrodescendiente en Iberoamérica. Estudio sobre organizaciones civiles y políticas de acción afirmativa”, Cuadernos SEGIB - PNUD N° 1.

Segato, Rita (2006) “Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales”, Serie Antropológica N° 404, Brasilia.

VVAA (2005) “Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación”, INADI, Buenos Aires.

Velazco, Juan Carlos (2007) “Discriminación positiva, diversidad cultural y justicia. Revista de Filosofía N° 41, 2007, pp. 141-156.

Wieviorka, Michel (2004) “La discriminación positiva”, La Vanguardia, 11 de noviembre de 2004. Barcelona.







# Acciones afirmativas y diversidad sexual

Diego Sempol<sup>10</sup>

Una definición amplia de acción afirmativa puede ser un conjunto coherente de medidas temporales que buscan remediar la situación de un grupo particular para alcanzar la igualdad efectiva. Este tipo de medidas surgieron por primera vez en Estados Unidos, en el contexto de una sociedad “racializada” y atravesada por enormes inequidades e injusticia sociales.

La primera etapa de la aplicación de acciones afirmativas se produjo al calor del movimiento por los derechos civiles y durante la instrumentación de la Orden Número 4 de la Secretaría de Trabajo, que buscaba bajar al territorio y al mundo laboral lo que establecía la Ley de Derechos Civiles aprobada en 1964. Existe un segundo período en el que cobró nuevamente fuerza la discusión sobre la aplicación de este tipo de medidas, que va desde principios de los años noventa hasta el inicio del nuevo siglo, en donde la Universidad y sus cuotas para las diferentes etnias fue el corazón del debate.

Los argumentos a favor, más allá de donde se instrumentaran, apuntan básicamente en una única dirección. Autores como Judith Thomson señalan que las acciones afirmativas son una forma de compensación de las personas excluidas, y Thomas Nagel las considera como una forma de “bien social”. Otros, como Mary Anne Warren, señalan que en contextos de fuerte discriminación este tipo de acciones mejoran la equidad global, en la medida que si la carrera profesional de un hom-

bre blanco se ve temporalmente afectada por esas acciones, probablemente se beneficiaron en el pasado de sus privilegios, y podrán volver a hacerlo en un futuro cercano, en la medida que se perpetúen esas ventajas ilegítimas. Warren no se cansó de subrayar que los argumentos en contra de las acciones afirmativas, que subrayan que este tipo de acciones lo que hacen es desconectar resultados de la responsabilidad real de los individuos, no toman en cuenta que la población blanca en realidad tiene mejores calificaciones y performances estudiantiles porque sencillamente no enfrentaron las mismas barreras que la población afrodescendiente.

Autores como Alan Goldman denuncian cómo el discurso de la responsabilidad personal, y la idea de un mercado sin regulaciones de ningún tipo, en realidad encubre la existencia de profundas desigualdades. Por ello, a su juicio, para lograr un mayor bienestar social y una equiparación de las oportunidades, es posible aplicar acciones afirmativas en forma provisoria, las que si bien considera una violación a los principios de libertad e igualdad, se justifican en la medida que permiten crear una distribución más justa de los beneficios sociales que efectivamente no circulan en el conjunto social.

El principal detractor estadounidense de las acciones afirmativas en los años setenta fue Simon, quien señaló que estas políticas buscan compensar a grupos castigando a las nuevas generacio-

10\_Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.



nes, el sector que tiene menos probabilidades de ser responsable de los errores del pasado y la injusticia que estos instalaron a nivel social.

Para Simon, no sólo no se hace justicia sino que además las acciones afirmativas violan derechos fundamentales: el derecho a una consideración igualitaria, el derecho a que el más competente ocupe una posición laboral o de estudiante, y el derecho a la igualdad de oportunidades. Se argumentaba así desde un formalismo liberal, invisibilizando las diferencias sustantivas que existían en la realidad social y que ese mismo formalismo no hacía más que perpetuar. Además, Simón, desde esta perspectiva liberal individualista señalaba que las acciones afirmativas subordinaban méritos, conductas y características individuales a razas-etnias, violentando por esta vía identitaria las diferencias personales y el sistema de *cur-sus honorum* tradicional.

Para responder a estos argumentos y a las judicializaciones que se procesaron en numerosas universidades en los años noventa, la Universidad de Michigan desarrolló el argumento conocido como “de diversidad”. Los abogados de Michigan argumentaron durante el proceso judicial que inició uno de sus candidatos a estudiante blanco, que una de las misiones académicas de ese centro académico era respetar la diversidad racial en sus aulas, por lo que el sistema de cuotas se establecía para asegurar el cumplimiento de esta meta institucional. A su vez, se argumentó que los líderes de un país deben representar a la población étnica y racialmente, por lo que una diversidad racial garantizada a través del sistema de cuotas permitía asegurar que las nuevas generaciones efectivamente tuvieran esa representación. En este sentido los aspectos étnico-raciales pasaron a ser conceptualizados como un plus más a tomar en cuenta para evaluar y lograr el objetivo de tener diversidad social en el aula. Esta argumentación fue contestada con el ejemplo del hijo de un minero blanco, caso en donde se pone en juego la desigualdad racial en función de la desigualdad de clase. El ejemplo presentaba la situación

de un joven blanco, hijo de un minero que había sido excluido de la universidad por el sistema de cuotas para afrodescendientes, sistema que al mismo tiempo había permitido entrar a un joven afrodescendiente que era hijo de un rico cirujano.

Durante el proceso de discusión en los años noventa, la autora Elizabeth Anderson fue aún más lejos y desarrolló el llamado argumento de la “integración”, señalando que la racionalidad integradora es superior a la de la diversidad, en la medida que responde más directamente a los intereses del Estado nación, en la medida que ayuda a realizar la sociedad, y en tanto asegura la condición democrática, ya que cualquier gobierno democrático propende a integrar y no a excluir.

Ambos hilos argumentativos a favor de la acción afirmativa son rotundamente instrumentales, y evitan el fondo de la cuestión: para lograr la igualdad efectiva hay que violentar temporalmente la igualdad formal. Y para llevar adelante el debate político es necesario subrayar que el perdedor de cualquier acción afirmativa pierde sólo un privilegio ilícito, en la medida que no se le quita nada que no haya adquirido ilegítimamente. Sencillamente la acción afirmativa lo trata diferente, pero no se lo priva de ningún derecho de igualdad de oportunidades, lo que es bien diferente.

Hoy sabemos que las políticas sociales presuponen un universal, pero que basta rascar un poco para detectar con claridad que el universal en realidad queda subsumido a un hombre blanco heterosexual. Estas limitaciones lo que generan no es más que reforzar el orden sexual, y la estructura social, invisibilizando la perpetuación de las desigualdades que dice combatir.

El desafío para que una política social sea realmente universal pasa por el necesario reconocimiento de las particularidades y la heterogeneidad social, aplicando una perspectiva que resista la homogenización social. Existen diferentes formas de hacer esto, o de aplicar en última instancia acciones afirmativas: un camino posible





es instalar un sistema de cuotas (probablemente una de las formas que más resistencia social despierta), otra es realizar programas exclusivos para ciertos grupos argumentando la falta de atención específica a ese grupo o la particular situación de vulnerabilidad que viven. Otra alternativa menos polémica es construir una política universal, que incluya diferentes sistemas de puntaje, en donde se beneficie particularmente a un grupo, o en donde se incluyan beneficios extras a los que no accede el resto de los beneficiarios de la política social (política de vivienda preferencial, ligazón con otros programas, etc.).

Finalmente, es necesario precisar que las políticas de acción afirmativa deben ser cuidadosamente monitoreadas durante su instrumentación a efectos de minimizar lo más posible dos grandes riesgos: por un lado, disminuir lo más posible el peligro de estigmatización -que puede recaer o reforzar en el caso que fuera preexistente- de la población objetivo. Por otro, que los beneficios que ofrece no terminen por llegar en forma exclusiva a la élite del grupo vulnerable, lo que en definitiva generaría nuevas injusticias sociales.





# Acciones afirmativas: Herramienta eficiente hacia una igualdad sustantiva

Michelle Suárez Bertora<sup>11</sup>


“Acción afirmativa” es un concepto de uso frecuente al que, desgraciadamente, no siempre se le asigna el mismo significado. Aunque para algunos el concepto también encierra la “discriminación positiva”, es de suma importancia recalcar que este término no tiene sentido. De acuerdo con la práctica, ya generalizada, de utilizar la palabra “discriminación” exclusivamente para designar distinciones “arbitrarias”, “injustas” o “ilegítimas”, el término “discriminación positiva” es un contrasentido: la distinción a que se refiere se justifica y es legítima pues no es arbitraria y no puede llamarse “discriminación”, o es injustificada e ilegítima por ser arbitraria y no debe llamarse “positiva”. En cambio, el término “acción positiva” es equivalente a “acción afirmativa”.

Como concepto jurídico, la “acción afirmativa” tiene su lugar en el derecho internacional y en el ordenamiento jurídico interno. No obstante, es un concepto que no tiene una definición legal de aceptación general y muchas veces ha sido un recurso efectivo y de aplicación constante, en busca de la igualdad sustantiva, del cual ni siquiera sus operadores más avezados se han percatado. Sin embargo, para discutirlo con seriedad es preciso, como condición previa, contar con una definición básica: *“La acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva”* (Bossuyt, 2002).

Una cuestión decisiva será el modo de determinar qué grupos están suficientemente desfavorecidos para merecer un trato especial, lo cual ha generado una serie de críticas, considerando especialmente la llamada teoría de las dos clases, que plantea la cuestión de quién resulta beneficiado realmente de las políticas “de favor”. Parece ser que quien mejor aprovecha las medidas de acción afirmativa es el segmento más afortunado de los grupos beneficiarios. Por ejemplo, la acción afirmativa en el caso de las mujeres, con frecuencia beneficia a un mayor número de mujeres blancas de clase media que a mujeres en situación de desventaja económica y social de otro origen étnico-racial. Esta teoría de las dos clases puede dar lugar a la creación de una minoría “desfavorecida” o “discriminada” dentro de la mayoría. Es probable que los programas “de favor” creen nuevos grupos desfavorecidos. En realidad, es probable que la mayoría de los excluidos de los beneficios sociales de los programas “de favor” pertenezcan a los segmentos inferiores de la población blanca de sexo masculino, mientras que las minorías beneficiadas pertenezcan a la cúspide de la clasificación de las minorías o de las personas de sexo femenino. Así la acción afirmativa bien puede trasladar las responsabilidades sociales de un grupo a otro. Lo cual no implica desconocer que el más pobre de los hombres blancos se ve beneficiado de toda una jerarquía social de la cual no goza, ni gozará, el más afortunado de los afrodescendientes.

11\_Abogada. Integrante del Colectivo Ovejas Negras.





Puede por tanto resultar difícil –y al mismo tiempo esencial– determinar quién forma parte de un grupo beneficiario. Por ejemplo, ¿cuán “negro” o afrodescendiente debe ser alguien para ser considerado como tal y tener derecho a los beneficios de los programas de acción afirmativa? Considerándose como definición adecuada –si nada justificaba lo contrario– basarse en la propia identificación de la persona interesada al grupo determinado, ya que en caso contrario se podrían perpetuar a través de la norma legal los estigmas que caracterizan cómo es el “negro”, el “gay”, la “travesti”, etc.

Siendo menester que exista una “conexión suficiente” entre la norma que establece una distinción como forma de sortear obstáculos sociales que permitan transitar de una igualdad meramente formal a una sustantiva, y por tanto efectiva, con la causa de la que se parte para considerar que ese grupo es desfavorecido históricamente. En otras palabras, ha de considerarse y reconocer que la causa es “relevante” para la norma concreta con respecto a la cual se practica la distinción. O sea que el elemento base que toma la norma como supuesto de hecho para realizar la distinción (por ejemplo el origen étnico, la orientación sexual, la identidad de género, etc.) es un elemento revelador pertinente de una postergación. Una distinción introducida por la legislación para lograr un objetivo perfectamente legítimo puede ser, sin embargo, discriminatoria, y en calidad de tal, constituir una violación de los derechos humanos, si la causa en que se basa la distinción no puede estimarse relevante en relación con dicho derecho.

Ahora bien, estas consideraciones previas sobre la existencia de grupos desfavorecidos, históricamente postergados, para los cuales se buscan las acciones afirmativas como puentes normativos y por tanto herramientas útiles hacia una igualdad sustantiva, nos obligan a tratar de abordar el concepto de “igualdad” en nuestro derecho interno, de forma que nos sea útil como punto de partida y fin al mismo tiempo.

Siguiendo al maestro Cassinelli Muñoz, nuestra Constitución en la sección sobre derechos, deberes y garantías establece más que una enunciación de derechos, una enumeración de bienes humanos. Mientras la realidad muestra al ser humano en situaciones fácticas de interés satisfecho (“goce”) o insatisfecho, siendo la satisfacción del interés el goce de un bien, empleando esta palabra en el sentido de “bien jurídico protegido”. Entre los bienes humanos se destacan algunos que se consideran esenciales a la naturaleza humana, cuya insatisfacción sería inhumana, y que por ende, enfocado el ser humano como persona en sentido jurídico, dan nacimiento a la categoría jurídica de derechos subjetivos inherentes a la personalidad humana (Art. 72 de la Constitución), que a su vez son protegidos y consagrados por fuentes supraconstitucionales, perteneciendo al jus cogens internacional, como son: la vida, el honor, la libertad, la seguridad, el trabajo y la propiedad.

Adviértase que esa no es una enunciación de derechos, es una enunciación de bienes humanos y como tal debe ser interpretada. Es decir que estamos hablando de la vida, no del derecho a la vida; del honor, no del derecho al honor; de la libertad como posibilidad de opción, no del derecho a la libertad; de la seguridad, no del derecho a la seguridad, y así sucesivamente. Por lo tanto, cuando nos referimos a la posible privación “de esos derechos”, aludimos a los únicos derechos mencionados concretamente, esto es, al derecho a ser protegido en el goce de la vida, al derecho a ser protegido en el goce del honor, etc.

Pero debemos saber que también existen los derechos subjetivos perfectos, absolutos, no limitables, o “derechos subjetivos inmunes a la potestad legislativa” como el derecho a la igualdad (Art. 8 de la Constitución).

De esta manera, de la misma forma que cuando tenemos a un particular frente a cualquier ser humano titular de derechos subjetivos, el primero es un obligado –posición jurídica correlativa a la de derecho subjetivo–, entre esos obligados pue-

de aparecer la persona jurídica Estado. Situación que en principio solo tendría excepción frente al legislador ordinario –es decir en definitiva también el Estado, pero el Estado a través del ejercicio de la función legislativa formal y no cualquier otro acto del Estado– que es competente según la misma Constitución, para definir los límites concretos de los derechos fundamentales y por consiguiente frente a este no habría una delimitación precisa del alcance de los derechos fundamentales que permita decir que la ley ordinaria no tiene potestad para recortar o privar del goce de un derecho fundamental en determinados casos.

Ahora la situación cambia si nos encontramos frente a los derechos subjetivos perfectos antes mencionados, como la igualdad –que en nuestra Constitución resultan excepcionales– donde el Estado legislador carece de potestad reguladora o limitadora, en cuyo caso no resulta procedente siquiera el procedimiento de la declaración de inconstitucionalidad sino que directamente, ante la carencia de potestad limitadora por parte del legislador, su ejercicio es un ejercicio de un poder inexistente y por consiguiente puede ser calificado como ineficaz.

Pues bien, si entrecruzamos los dos ejes tratados en este trabajo visualizamos cómo en nuestro ordenamiento jurídico la igualdad es un principio que conforma la legalidad en sentido amplio del Estado constitucional de derecho limitando y vinculando al poder legislador, excluyendo o imponiéndole determinados contenidos en su accionar.

No puede admitirse el análisis jurídico que determinados derechos no puedan ser gozados en pie de igualdad en función de la orientación sexual o identidad de género de las personas. Por tanto, si una vez consagrados los derechos, le corresponden al Estado las obligaciones de respetar, proteger y cumplir con la realización de los mismos, ello implica para el Estado respetar los derechos, el abstenerse de actuar de cualquier modo que interfiera en el disfrute de los derechos de las per-


sonas. Mientras la obligación estatal de proteger los derechos implica impedir que terceras partes interfieran en el ejercicio de los derechos humanos. El hecho de que un tercero impida a otros el ejercicio de sus derechos constituye por parte del Estado una falta por omisión.

En tanto que la obligación estatal de cumplir o satisfacer el ejercicio de los derechos humanos significa tomar acciones concretas y progresivas para facilitar el disfrute de los derechos, esto puede hacerse por vía de acciones dirigidas a fortalecer la capacidad de las personas o grupos para ejercer sus derechos. Por ejemplo, implementando programas de capacitación laboral para facilitar a la ciudadanía el acceso a un trabajo digno, o bien proveyendo los medios necesarios para el disfrute de los derechos, otorgando alimentos a la población o brindando una forma de acceder a ellos, como mediante una transferencia monetaria para comprar alimentos, cumpliendo con el derecho a la alimentación.

La relación del principio de igualdad y la norma legal conlleva no sólo la igualdad “en la ley” –que todos los individuos abarcados por el supuesto de hecho descrito en la misma y cuyo acaecimiento en la realidad fáctica implica una consecuencia jurídica, sea igual para todos ellos– y la igualdad “ante la ley” –cuando se debe aplicar la norma legal, se juzgue a todos los individuos en pie de igualdad sin distinciones arbitrarias–, sino también la igualdad “por la ley”. La norma como un instrumento de inclusión social que trate de dar herramientas para la transformación de la sociedad y por tanto un acceso real al goce de los derechos ciudadanos.

Para ello, en nuestro país se deben prestar servicios de calidad de corte universal, lo cual no quita que se desarrollen estrategias focales para que los distintos grupos accedan a esos servicios. Desde esta perspectiva, no se entiende al universalismo como una tendencia a estrategias de *tabula rasa*, sino que se aboga por un universalismo sensible





a las diferencias. Se trata pues de concebir las distintas acciones del Estado –sean estas de prestación, de subsidio o de contralor– desde una única matriz universal de protección social, que puede contener en su interior acciones focalizadas. Y es justamente el marco de derechos humanos una herramienta que permite articular en una matriz a las políticas sociales, donde el objetivo último es garantizar el pleno ejercicio de derechos a todas las personas habitantes del territorio nacional.

Así, las acciones afirmativas podrían resultar en mejores servicios para los grupos desfavorecidos, donde la existencia de profesionales procedentes de estos mismos grupos, puedan entender y conocer mejor los problemas padecidos. Además de ofrecer modelos de conducta a las comunidades en desventaja que pueden servir como incentivo y motivación. El solo incremento de la participación de miembros de grupos desfavorecidos en distintos medios sociales derriba estereotipos y prejuicios sociales arraigados.

En este camino se presentan básicamente dos ideales de igualdad que son especialmente pertinentes para la acción afirmativa: igualdad de oportunidades e igualdad de resultados. La elección de un ideal determinará también qué políticas de acción afirmativa se consideran convenientes o adecuadas, y qué visión de la justicia social quiere llevar a la práctica la sociedad.

El ideal de la igualdad de oportunidades es consecuente con el planteamiento de que el objetivo de la legislación contra la discriminación es garantizar la reducción de la discriminación eliminando o depurando los procesos de decisión de las consideraciones ilegítimas relacionadas con la raza/etnia, el género, la orientación sexual, que perjudican a las personas. No se ocupa del resultado, excepto como indicador de un proceso defectuoso. Por tanto, es preciso seleccionar y contratar a las personas sin tener en cuenta la raza y/o su origen étnico, la orientación sexual, la identidad de género, etc. La igualdad de oportunidades promueve el libre albedrío y la libre com-

petencia entre las personas. En otras palabras, se trata de determinar si han sido juzgados sobre la base de sus méritos o si el racismo, la homofobia, lesbofobia, transfobia, o el sexismo han sido un factor en el proceso de evaluación. Esto se puede determinar estableciendo procedimientos de queja o denuncia efectivos y creíbles para tramitar las alegaciones de discriminación, procedimientos de revisión para supervisar las medidas relacionadas con el personal y el examen de procedimientos con el fin de eliminar las prácticas discriminatorias.

El ideal de la igualdad de resultados es más controvertido debido a sus métodos, que son abiertos y no son manejables, como por ejemplo la implantación de cupos, bajando muchas veces el baremo de aptitud, en virtud del fin mayor, la inclusión efectiva.

Con todo, está claro que la cuestión no es simplemente si se está a favor o en contra de la acción afirmativa para un grupo determinado. El método con el cual se trata de conseguir la mejora de su situación es sumamente importante por cuanto determina el apoyo o la oposición de los demás a esas medidas.

Si realizamos un breve rastreo encontramos que en el derecho internacional contamos con varios instrumentos vigentes que consagran específicamente las acciones afirmativas. Así el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé un proceso de igualación en el que se redistribuyan los recursos sociales con objeto de satisfacer los derechos básicos de todos los miembros de la sociedad, partiendo del principio de igualdad de oportunidades. El apartado C) del artículo 7, en especial, estipula que las únicas consideraciones legítimas para la igualdad de oportunidades en el ascenso, en el empleo, son los factores de antigüedad en el servicio y competencia.

Por otro lado, el apartado C) del párrafo 2 del artículo 13 estipula que la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno. Los párrafos

2 y 3 del artículo 10 del Pacto disponen medidas especiales de protección para las madres antes y después del parto, y para los niños, sobre todo en el lugar de trabajo, confirmando que pueden adoptarse medidas de acción afirmativa que beneficien a determinados grupos de la sociedad.

En ningún caso estas medidas implican la violación del principio de no discriminación y como ejemplo se maneja el caso Stalla Costa, en el que el autor protestaba por el trato preferencial que recibían los antiguos funcionarios públicos que habían sido despedidos de forma arbitraria por razones ideológicas, políticas o gremiales en el gobierno de facto, en nuestro país, y que luego habían sido restituidos en sus cargos. El autor manifestaba que este trato preferencial menoscababa sus propias posibilidades de obtener un empleo en la administración pública. Se llegó a la conclusión de que la presunta discriminación era una acción afirmativa permisible a favor de un grupo anteriormente perjudicado. Se consideró que la ley que concedía dicho trato preferencial era un medio de “reparación” para las personas que habían sido previamente víctimas de violaciones al artículo 26 del Pacto.

El Convenio N° 111 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, se orienta fundamentalmente a la lucha contra la discriminación racial pero puede aplicarse a otras formas de discriminación. Compromete a todos los Estados miembros a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a ese respecto, a promulgar leyes de esa índole y a tratar de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores, las sindicales y otros organismos pertinentes (artículos 2 y 3). El artículo 5 es uno de los primeros artículos de un tratado internacional que autoriza expresamente “medidas especiales de protección o asistencia” destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas que, por razones ta-

les como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, en general se consideran necesitadas de protección o asistencia especial. Se afirma claramente que dichas medidas no constituyen discriminación.


En el mismo tenor podemos citar la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial aprobada en 1966 (párrafo 4 de su Art. 1 y el párrafo 2 del Art. 2) y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (Art. 4). Se hace hincapié principalmente en que la eliminación de las barreras jurídicas, aunque necesaria, no es suficiente. La falta de una participación plena e igual de la mujer puede no ser deliberada sino obedecer a prácticas y procedimientos trasnochados con los que sólo se promueve al hombre. La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. No obstante, para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, las mujeres necesitan también del estímulo y del apoyo de todos los sectores de la sociedad si desean alcanzar una participación plena y efectiva, y esa tarea deben dirigirla los Estados, así como los partidos políticos y los funcionarios públicos.

Siguen este camino los Principios de Yogyakarta, donde se recomiendan medidas para eliminar la discriminación en razón de orientación sexual e identidad de género y la Convención Internacional sobre los derechos de las personas discapacitadas (Art. 27).

En nuestro derecho interno contamos con un abanico de normas que incorporaron estos conceptos. Así la ley 16.045 que en su Art. 1 dispone: “*Prohíbese toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y de oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o ramo de la*







*actividad laboral.” Y en el inciso 2 del Art. 3 establece: “Asimismo, la ‘discriminación’ de carácter compensatorio orientada a promover la igualdad de oportunidades y trato para ambos sexos en situaciones concretas de desigualdad, no se encuentra comprendida en la prohibición a que hace referencia el artículo 1º de la presente Ley.” Concordante con esta postura contamos con la Ley 11.577 que en su Art. 16 consagra: “Toda mujer en estado de gravidez tendrá derecho a ausentarse del trabajo por el tiempo indispensable según prescripción médica. Si la ausencia del trabajo durare menos de cuatro meses, tendrá derecho al salario íntegro de la ausencia. Si excediere de ese plazo, ganará medio salario hasta el término de seis meses. El empleo deberá ser conservado si retornare en condiciones normales.” Y en su Art. 17 estipula: “En el caso previsto en el artículo anterior, la obrera no podrá ser despedida. Si lo fuere, el patrón deberá satisfacer un importe equivalente a seis meses de sueldo más la indemnización legal que corresponda.” También es importante dejar constancia de lo dispuesto por el Art. 49 de la Ley 18.651 para personas con discapacidad “El Estado, los Gobiernos Departamentales, los entes autónomos, los servicios descentralizados y las personas de derecho público no estatales están obligados a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción mínima no inferior al 4% (cuatro por ciento) de sus vacantes. Las personas con discapacidad que ingresen de esta manera gozarán de las mismas obligaciones que prevé la legislación laboral aplicable a todos los funcionarios públicos, sin perjuicio de la aplicación de normas diferenciadas cuando ello sea estrictamente necesario.”*

La Ley 17.215 establece en su Art. 1: “Toda trabajadora pública o privada que se encontrare en estado de gravidez o en período de lactancia tendrá derecho a obtener un cambio temporario de las actividades que desempeña, si las mismas, por su naturaleza o por las condiciones en que se llevan a cabo, pudieren afectar la salud de la progenitora o del hijo”. Dichos extremos deberán justificarse necesariamente con certificación médica expedi-

da por organismo competente. En ningún caso el traslado de funciones implicará disminución o aumento de la remuneración que percibe habitualmente la trabajadora.

Finalizado el período de referencia la trabajadora deberá ser reintegrada a sus funciones anteriores. Su Art. 2 continúa: “Las trabajadoras que se hubieren amparado en el derecho al traslado de funciones no podrán, por esa sola causa, ser suspendidas, despedidas, perjudicadas en sus derechos laborales ni postergadas en su carrera funcional.” Y el Art. 3 finaliza diciendo: “La negativa del empleador privado a acceder al cambio de tareas cuando ello corresponda, deberá fundarse en la imposibilidad de dar cumplimiento al cambio temporario dispuesto por la presente ley, por causa de las dimensiones de la empresa o la naturaleza de sus actividades, a cuyos efectos deberá presentar una declaración jurada fundada ante el Banco de Previsión Social o, en su caso, el instituto previsional que tenga a su cargo el salario de maternidad de la trabajadora. La omisión de la presentación de dicha declaración dentro del plazo que fije la reglamentación del Poder Ejecutivo, hará pasible al empleador privado que se niegue a acceder al cambio de tareas, cuando ello corresponda, a las sanciones establecidas en la Ley N° 16.045, de 2 de junio de 1989”. Finalizado el período de referencia la trabajadora deberá ser reintegrada a su función anterior salvo que por acuerdo de las partes se disponga lo contrario.

Siguiendo esta corriente legislativa podemos mencionar lo preceptuado por el Art. 2 de la Ley 17.242: “Las mujeres trabajadoras de la actividad privada y las funcionarias públicas tendrán derecho a un día al año de licencia especial con goce de sueldo a efectos de facilitar su concurrencia a realizarse exámenes de Papanicolau y/o radiografía mamaria, hecho que deberán acreditar en forma fehaciente.”

La Ley 18.395 en su Art. 14 expresa: “A los efectos del cómputo de años de servicio a que refiere la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995, las mujeres tendrán derecho a computar un año adicional de

*servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años”.*

Deben también ser mencionadas la Ley 18.476 y la Ley 18.487 que establecen la participación equitativa de personas de uno u otro sexo en la integración de órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos.

En conclusión, las acciones afirmativas a pesar de ser discutidas, han probado en nuestra realidad fáctica y normativa su enorme eficacia. Dentro de nuestro ordenamiento gozan de una experiencia alcanzada por más de medio siglo de vigencia, pero sólo aplicada a grupos desfavorecidos que “gozan de buena prensa”. Siendo un instrumento sumamente útil en la inclusión de la población trans, hoy en día marginada del sistema educativo, sanitario y del mercado laboral, ante la casi absoluta inexistencia de políticas públicas al respecto, salvando honrosas excepciones.

## Referencias

Bossuyt, Marc (2002). Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final del Relator Especial, NNUU, Nueva York. Disponible en: [http://issuu.com/ampsmides/docs/documentos\\_3\\_-\\_desc](http://issuu.com/ampsmides/docs/documentos_3_-_desc)





# Quilombo

## Afrodescendencia y diversidad sexual

Montevideo, 13 de setiembre de 2012

### **Expositores/as:**

Alicia Esquivel

Elizabeth Suárez

Juan Pedro Machado





# Afrodescendencia y acciones afirmativas

Documento base presentado en Quilombo<sup>12</sup> 2012  
División de Perspectivas Transversales

## 1. Contexto para el desarrollo de acciones afirmativas para la población afrodescendiente

Nos encontramos en un momento de transformaciones a nivel político, cultural y social. Han sido diferentes los motores promotores e impulsores de los cambios que se vienen suscitando: desde la existencia de un marco normativo internacional preciso, pasando por la incidencia política de la sociedad civil organizada, entrando en la obligación y responsabilidad del Estado de garantizar la igualdad de derecho y oportunidades para todas las personas que habitan el país.

La reciente aprobación en la Comisión de Población del Parlamento, de un proyecto de ley sobre acciones afirmativas en el ámbito educativo y laboral dirigido a población afrodescendiente en Uruguay, se suma a un proceso de discusión y reflexión que ya lleva algunos años a nivel de gobierno y de la opinión pública, que viene desarrollándose desde los movimientos sociales hace más de 50 años a nivel mundial y hace más de 10 años en lo regional. La implementación de políticas de acción afirmativa es una de las herramientas que apuntan a eliminar las desigualdades existentes generadas por la persistencia del racismo, la discriminación y otras formas conexas de intolerancia.

El contexto político actual es propicio para generar un espacio de debate y reflexión sobre la importancia de las acciones afirmativas como herramientas que apuntan a la reconstrucción de un país cuantitativa y cualitativamente más democrático. Para ello es necesario el involucramiento y compromiso de actores políticos relevantes que aporten a un proyecto de país que respeta y contempla la diversidad entendiendo que la misma es la base de la riqueza social, cultural, intelectual y económica de todas las naciones.

## 2. Memoria y reconocimiento: el camino hacia la justicia

La construcción de acciones afirmativas para afrodescendientes desde una perspectiva integral necesariamente implica la consideración de la historia de construcción del estado nacional uruguayo y la trata esclavista con sus consecuencias más perversas: el racismo y la discriminación aspectos fundamentales para analizar las causas históricas del presente contexto.

*[El] [...] proceso de esclavización entendido como el resurgimiento, implementación e instauración de la institución de la esclavitud en América desde los siglos XV hasta principios del siglo XIX, para asegurar*

12\_QUILOMBO: espacio de libertad, palabra etimológicamente de origen africano del bantú kimbundu, se refiere a aquellos espacios de resistencia - comunidades libres fundadas por africanos/as, afrodescendientes escapados de la esclavización y/o libertos. Se caracterizaban por ser lugares de valores democráticos y solidarios, con organización política, social, cultural y religiosa propia.



*la mano de obra forzada en busca de la expropiación de la riqueza del continente. Este proceso se basó en el rapto, secuestro, transporte, venta, tortura y explotación de las personas africanas, con la excusa de remplazar a los pueblos indígenas y colaboró en la constitución de la economía global capitalista que conocemos hoy en día.* (Ramírez, 2012:15)

*[...] Constituye uno de los crímenes y genocidios más grandes en la historia de la humanidad. Se calcula que más de 100 millones de personas africanas fueron víctimas de este delito de lesa humanidad, con efectos y consecuencias que aún perduran, afectando gravemente a sus descendientes.* (Ramírez, 2012:16)

Asimismo, la discriminación racial es definida por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) “como cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en raza, color, descendencia u origen nacional o étnica que tenga el propósito o el efecto de anular o perjudicar el reconocimiento, gozo o ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales”.

El reconocimiento de las distintas formas e identificación de las diferentes esferas en donde operan “los racismos”, con sus consecuencias para los grupos determinados y específicos de personas es fundamental para reflexionar y actuar caminando hacia la construcción de una sociedad más equitativa, garantizando los derechos y promoviendo ciudadanía.

Las personas afrodescendientes en Uruguay y en la región son víctimas históricas de racismo y discriminación racial. Tener presente que la abolición de la esclavitud como cambio en la estructura política y productiva, no significó un cambio estructural en cuanto no se tomaron medidas, de ningún tipo, compensatorias y reparatorias para

transformar la realidad socio-cultural y económica de este sector de la población, son las “causas reforzadas” de la situación desventajosa, desigual, inequitativa y vulnerable en la que viven los y las afrodescendientes en Uruguay. Perpetuando el modelo hegemónico de jerarquías raciales que fundó la ideología racista y que prima en el mundo.

Las acciones afirmativas se convierten entonces en una de las herramientas de justicia social que intentan cancelar la deuda histórica que tiene el Uruguay con los y las afrodescendientes. Las mismas son reconocidas y reivindicadas como derecho compensatorio y reparatorio por el propio colectivo afro, ya que en sí mismas denuncian y evidencian la injusticia racial- socio- cultural de la que son objeto las personas afrodescendientes, a la vez que se convierten en efectivos instrumentos de justicia social.

### 3. Afrodescendencia en Uruguay (INE, 2012)

- El 8 % de la población del Uruguay son personas afrodescendientes.
- El índice de pobreza en las personas afro es el doble que en la totalidad de la población y la incidencia es el triple.
- El 45 % del total de las personas afrodescendientes está en situación de pobreza.
- El 55 % de niños, niñas y adolescentes afrodescendientes son pobres.
- El promedio de edad nacional de las personas afro es de 29 años.
- Las mujeres afrodescendientes tienen en promedio un hijo más que las mujeres no afro, una fecundidad más alta y sostenida, mayor número de partos; hogares extendidos y mayor cantidad de hogares monoparentales.
- Las personas afro tienen una menor esperanza de vida al nacer.
- Los jóvenes afrodescendientes tienen un 41% de inasistencias a los centros educativos contra el 25% de los jóvenes no afro.



- El 47% de afrodescendientes de 20 años tienen como nivel máximo educativo primaria.
- El 7% de jóvenes accede al nivel terciario de educación de los cuales aún no existen datos de cuántos egresan exitosamente.
- El desempleo, multiempleo, subempleo y empleos de poca calificación es la situación laboral de la amplia mayoría de los y las afrodescendientes.
- El desempleo en las mujeres jóvenes afrodescendientes alcanza el 25%.

Estos datos revelan un alto nivel de pobreza con entornos desfavorables e inequitativos en cuando a formación y empleo.

#### 4. Acciones afirmativas: hacia un cambio significativo de la realidad de las personas afrodescendientes

No existe una definición única sobre las acciones afirmativas ni un manual de cómo aplicarlas. Estas varían de acuerdo al contexto, lugar y hacia qué población van orientadas. Son reconocidas como una de las herramientas prácticas más eficientes y fáciles de aplicar, por su carácter temporal y posibilidad de medición en la transformación de las estructuras sociales, apuntando a promover la movilidad social, cultural y económica que permita generar igualdad de oportunidades y derechos para las personas miembros de grupos en situación de desventaja.

Son legales y constitucionales, son instrumentos jurídicos de Derecho Internacional que el CERD describe y Naciones Unidas (NNUU) avala:

*Las medidas especiales adoptadas 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 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. (CERD, Artículo 1)*

*Los Estados parte tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, 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 fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron. (CERD, Artículo 2)*

*[...] tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos [...] (CERD, Artículo 7)*

*No incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial, y velar por que autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad a ello [...]*

*No fomentar, defender o apoyar la discriminación racial [...]*

*[...] tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacio-*



*nales 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*

*[...] se compromete a estimular organizaciones y movimientos multirraciales integracionistas y otros medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas, y a desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división racial. (CERD, Artículo 2)*

*[...] a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia; seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución; derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido; derechos civiles; derechos económicos, sociales y culturales. (CERD, Artículo 5)*

Estos artículos en sí mismos, contienen todo lo necesario para iniciar con el más amplio análisis, intercambio y aplicación de las acciones afirmativas.

- El CERD reconoce la diversidad como riqueza apuntando al ideal de igualdad desde la diferencia.
- Incorporan la dimensión de multiculturalismo.
- Reconocen la diversidad como un componente del modelo de desarrollo sostenible.
- Las acciones afirmativas enriquecen el debate político de igualdad con equidad.
- La integración de la perspectiva de Derechos Humanos contribuyen a la generación de sociedades democráticas.
- Las acciones afirmativas son aplicables en

todos los ámbitos y esferas: cultural, social, económica, política.

- El CERD también describe claramente los actores involucrados, sus roles, funciones, derechos, responsabilidades, tareas y obligaciones.

Las acciones afirmativas o acciones positivas y su carácter de tratamiento diferencial positivo hacia colectivos vulnerados no son actos de discriminación, (como suelen decir, quienes argumentan en contra de las mismas), por eso no hablamos de “discriminación positiva” ya que como la palabra discriminación implica exclusión, omisión y/o restricción basada en argumentos irracionales, estaríamos utilizando un término que encierra un contrasentido.

Las acciones afirmativas nos dan un marco ético, ya que las mismas apuntan a “equiparar” las desigualdades generadas por los mecanismos de discriminación, racismo y exclusión generados en el pasado y resignificados en la actualidad.

Las acciones afirmativas no se reducen a las cuotas. Se trata de diferentes estrategias que se pueden manifestar en políticas, programas, planes, legislaciones; las cuales para que sean exitosas deben: reparar a las personas afectadas por la discriminación y el racismo, ir hacia las raíces que causan dichos flagelos, re-educar social y culturalmente para la eliminación de prejuicios estereotipados que refuerzan el racismo, y garantizar la participación de los propios actores involucrados.

En nuestro país ya existen algunos ejemplos de acciones afirmativas, que en el corto plazo de su aplicación y sin tener una evaluación exhaustiva de las mismas, podemos adelantar que se vienen desarrollando de manera exitosa: Becas Compromiso Educativo, extensión de Tarjeta Uru-

guay Social (ex tarjeta alimentaria) a poblaciones concretas, planes y programas sociolaborales de MIDES algunos de ellos con cupos por identidad de género e identidad étnico-racial, planes y programas de promoción de construcción de viviendas, entre otras. Cabe señalar que si las acciones afirmativas no se implementan siguiendo los procedimientos necesarios y teniendo en cuenta la realidad del colectivo al cual se quiere “beneficiar” pueden llegar a tener resultados negativos. Para los afrodescendientes en Latinoamérica las acciones afirmativas, toman impulso con la Declaración y Plan de Acción de Durban, (Sudáfrica, 2001) en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. En donde se establece un plan de acción y se compromete a los estados a que se apliquen “sin demora [...] políticas y planes de acción para eliminar el racismo, la discriminación racial la xenofobia y las formas conexas de intolerancia”. Y se clasifican en: políticas de inclusión, de desegregación, de visibilización, de reivindicación de identidad, de integración regional y sectorial y de integración diferenciada.<sup>13</sup>

Como lo expresa Rita L. Segato (2006) las acciones afirmativas otorgan poder entendido como la combinación de tres factores: “prestigio social, poder económico y poder político”. Cuando la estructura de poder discrimina y oprime, las acciones positivas deben apuntar a “corregir la desigualdad y la exclusión” generadas por ese poder de élite que parece inamovible.

Es tiempo de cambios, de redistribución del poder para todos y todas. Se pasó de la denuncia a la identificación, de la visibilización a la politización. Es momento de actuar, aprender, construir, implementar, fundamentar, articular, de concretar las obligaciones del Estado. Es tiempo de profundizar el debate técnico-político que dé elementos para la transformación de la realidad de la población afrouruguaya.

Es el momento propicio para resignificar y reparar.

Es tiempo de Quilombo.

## Bibliografía consultada

Buchelli. M y Cabella. W (2007) “El perfil demográfico y socio económico de la población uruguaya según su ascendencia racial”.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD).

INMUJERES-MIDES (2010), “La población Afrodescendiente en Uruguay desde una perspectiva de género”.

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2012), <http://www.ine.gub.uy>

Ramírez, Tania (2012) Ciudadanía Afrodescendiente, Tomo 9, Hablando de derechos DESC+A. Pensando en Derechos Humanos, Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, MIDES.

Segato, Rita (2006) “Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales”, Serie Antropológica N.404, Brasilia.

Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, MIDES (2012) TRANSFORMA 2012. Acciones afirmativas y diversidad sexual, Documento base, 16 de agosto, Montevideo.

Williamson, Guillermo (2007) Acciones Afirmativas en educación superior: dilemas y decisiones en tiempos multiculturales de globalización. Universidad de la Frontera, Temuco, Chile.







# Acciones afirmativas: medidas especiales, concretas y positivas

Alicia Esquivel<sup>14</sup>

## Marco conceptual

Las medidas afirmativas se refieren al conjunto de acciones legislativas y administrativas de carácter temporal, coherentes con el propósito de remediar situaciones de desventaja o exclusión de un grupo humano, discriminado en algún aspecto de la vida social. Dada su temporalidad y su fin de alcanzar la igualdad efectiva de cierto grupo poblacional, su adopción se sujeta a criterios de legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Las acciones afirmativas buscan reparar situaciones de desigualdad históricas, por lo que no existen sin su previo reconocimiento.

Para la colectividad afrodescendiente las acciones afirmativas constituyen una herramienta puntual encaminada a reparar las injusticias que padece desde la trata esclavista transatlántica, el período colonial y la esclavitud, al garantizar la igualdad de oportunidades efectiva.

¿Cuál es la finalidad de las acciones afirmativas?

- Reparar los efectos de la esclavitud, la discriminación racial, el racismo.
- Reconocer y visibilizar los aportes del colectivo afrodescendiente en la historia del país.
- Reconocer y vindicar sus derechos como ciudadanos/as.

- Disminuir las brechas de desigualdad socioeconómicas.

Fases para convertirse en políticas públicas:

1. Estructuración del problema público e ingreso a la agenda gubernamental
2. Generación de alternativas
3. Toma de decisión y diseño
4. Implementación
5. Evaluación

¿Quiénes son parte de este proceso?

El ciclo no podría darse sin la participación de diversos actores que, básicamente, están incluidos en dos grupos: los actores estatales y la sociedad civil.

## El estado uruguayo como actor

*Marco normativo internacional*

Existe a nivel internacional una legislación que protege los derechos humanos universales e inalienables. Cuando se vislumbra que existen situaciones injustas que afectan a la comunidad internacional, nace la iniciativa de alcanzar un acuerdo en pos de revertirlas.

Los diferentes encuentros internacionales consisten en convenciones, comités, cumbres, conferencias, etc. en las que los países firmantes se comprometen a cumplir con las resoluciones allí

14\_Directora del Departamento de Mujeres Afrodescendientes – Inmujeres.

acordadas. No todos estos acuerdos alcanzan estatuto de ley, por lo que no siempre obligan a los Estados que las aprueban y ratifican a cumplirlas, no obstante siempre los instan a hacerlo.

Las convenciones son instrumentos jurídicos, implementados a través de acuerdos celebrados por escrito entre distintos países; contienen aquellas normativas, reglamentos y estándares acordados entre las partes y poseen carácter vinculante, por lo que obligan y comprometen a trabajar para su cumplimiento. Por otra parte las declaraciones que surgen de las conferencias no adquieren carácter de obligatoriedad.

Nuestro país tiene tradición en acompañar y apoyar resoluciones en defensa de los derechos humanos. A continuación hacemos mención a algunos de éstos acuerdos internacionales que por su importancia creemos menester destacar:

- En 1958 el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo afirma que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades, considerando además que la discriminación constituye una violación de los derechos enunciados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- En 1960 se celebra la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza que afirma el principio de que no deben establecerse discriminaciones y proclama el derecho de todos a la educación.
- En 1965 la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que constituye un instrumento clave para el colectivo afrodescendiente. En su artículo 1 define la discriminación racial como: “toda distinción, exclusión, restricción o prefe-

rencia 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”.

Y en su artículo cuarto define a las acciones afirmativas como “medidas especiales adoptadas 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 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”.

A raíz de esta convención se crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial el 10 de diciembre de 1985 como un órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de dicha convención.

En el 2001 se lleva a cabo la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia en Durban (Sudáfrica) que constituyó un hito histórico y progresista. Es importante destacar que la Declaración y el Programa de Acción aprobados en Durban son históricos y progresistas.

Proporcionan un programa contra la discriminación innovador en el combate hacia toda forma de discriminación racial, haciéndose referencia específica a la población afrodescendiente y africana, asiática, indígena, migrante y refugiada. Asimismo, la misma contempla la discriminación agravada que actúa por interseccionalidad, reconoce la trata esclavista como un crimen de



lesa humanidad y retoma la necesidad de que los Estados adopten medidas de acción afirmativa para la reparación socio-económica y cultural.

### *Marco normativo nacional*

- En el 2003 se aprueba la ley 17.677 “Inciitación al odio, desprecio o violencia o comisión de estos actos contra determinadas personas” que condena a quien cometiere actos de violencia moral o física de odio o de desprecio contra una o más personas en razón del color de su piel, su raza, religión, origen nacional o étnico, orientación sexual o identidad sexual, será castigado con seis a veinticuatro meses de prisión”.
- En el 2004 se aprueba la Ley 17.817 “Lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación” que declara de interés nacional la lucha contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación, entendiéndose por discriminación toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o ejercicio de violencia física y moral, basada en motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, orientación e identidad sexual, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública. Mediante esta ley se crea la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación.
- En el 2006 se aprueba la ley 18.059 “Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguayana y la Equidad Racial” que considera de interés nacional la realización de actividades, acciones educativas y campañas de comunicación que contribuyan al combate al racismo y la equidad racial, entendida como garantía de igualdad de oportuni-

des y goce efectivo de derechos para todos los ciudadanos, con la consiguiente superación de las inequidades que afectan a los afrodescendientes. Asimismo establece que el Estado propenderá a la realización de políticas públicas destinadas al cumplimiento de los principios establecidos por esta ley.

- En el 2009 el MIDES incorpora el enfoque étnico-racial como Decreto Ministerial, asumiendo su compromiso de incorporarlo en todas las direcciones, planes y programas.
- En el 2012 se alcanza la Aprobación en Comisión del Parlamento de un proyecto de ley de acciones afirmativas para la ciudadanía afrodescendiente con 11 de artículos en donde se reconoce que la población ha sido víctima de discriminación racial y que debe ser reparada por ello.<sup>15</sup>

### **Avances importantes**

A partir del 2005 el nuevo gobierno uruguayo produjo un cambio de perspectiva en la agenda política en lo que refiere al racismo y la desigualdad social del colectivo afrodescendiente, con el objetivo de mitigar las distintas formas de discriminación racial implícitas y manifiestas en la sociedad uruguayana. Como primer punto el Estado reconoce la diversidad de grupos étnicos en su Informe País-CERD. Asimismo, en el 2011 participó el Presidente de la República José Mujica en la Cumbre de Bahía Afro XXI en la que consideró que nunca se podrá pagar la deuda histórica con la población originaria de África.

Parte de ese reconocimiento se trasluce en la incorporación de la variable a diversos sistemas de recolección de datos. En 2006, el Instituto Nacional de Estadística incluyó el ítem etnia/raza en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) y en el 2011 se incluyó en el censo nacional.

<sup>15</sup> La ley fue finalmente aprobada el 8 de agosto de 2013.



También se incluyó el origen étnico-racial en los ingresos y egresos de la Universidad de la República (Udelar). Otro instrumento de relevamiento de fuerte interés es el Censo Nacional Carcelario, en convenio con la Udelar.

Por otra parte, también se crearon diferentes mecanismos estatales de promoción de la equidad racial (MER):

- En el 2004, la Unidad Temática Municipal por el Derecho de los Afrodescendientes, en la Intendencia de Montevideo.
- En el 2005, la Secretaría para la Mujer Afrodescendiente (hoy Departamento de las Mujeres Afrodescendientes), en el Instituto Nacional de las Mujeres, del Ministerio de Desarrollo Social.
- En el 2006-2009, la Asesoría en Asuntos de Equidad Racial, en la Presidencia de la República.
- En el 2006, la Sección de Promoción y Coordinación de Políticas Públicas de Acciones Afirmativas para Afrodescendientes, en la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura por resolución ministerial.
- En el 2006-2009, la asesoría para temas y asuntos de los jóvenes afrodescendientes, en el Instituto de la Juventud en el Ministerio de Desarrollo Social.
- En el 2006, el Área Étnica Afro en el Programa Nacional sobre VIH/SIDA, en el Ministerio de Salud Pública.
- En el 2008-2010, la Asesoría de Asuntos Afro, en la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- En el 2009 la Oficina Anti Discriminatoria, en la Intendencia de Rivera.

Estos mecanismos presentan fortalezas y debilidades. Parte de las debilidades consisten en que el alcance político, administrativo y financiero de cada uno de ellos está pautado por las disposiciones internas de cada una de las instituciones en

que se instalaron, y en general no cuentan con recursos financieros provenientes del presupuesto nacional. También se percibe la necesidad de una mayor coordinación entre estos mecanismos que, a la vez, deberían ser jerarquizados en los organigramas institucionales para ampliar su alcance e incidencia. No obstante el hecho de que sean diversos los espacios y recursos que trabajan particularmente por la equidad étnico-racial es esperanzador y nos alienta a seguir adelante.

## Avances del Departamento de las Mujeres

### *Afrodescendientes*


Parte de los logros alcanzados por el Departamento de las Mujeres Afrodescendientes (Inmujeres) consisten en tener mayor rango jerárquico y presupuesto genuino. Desde este MER se han llevado a cabo las siguientes acciones:

Incorporación de la variable étnico-racial al Sistema de Información en Género del Inmujeres - MIDES; capacitación a 425 personas pertenecientes a cuerpos directrices del Estado; sensibilización a 38 decisores/as del Estado en dimensión étnico-racial y de género; sensibilización mediante campaña pública sobre la existencia del racismo y el sexismo llamada “¿Qué parte no entendés?” con presencia de medios de prensa y en distintos medios masivos de comunicación; sensibilización mediante talleres de empoderamiento a mujeres afrodescendientes, promoviendo ciudadanía y formación de redes a nivel de todo el territorio; creación de una base de datos de profesionales afro Uruguayos (en proceso); creación de una Genealogía Afro Uruguayaya (en proceso), entre otras.

## Conclusiones

Vemos que son significativos los avances en lo que refiere a los compromisos asumidos por el Estado uruguayo para la erradicación de la histó-





rica discriminación racial. Según el Informe del CERD 2011 se señalan como aspectos positivos el hecho de que se ha reconocido la diversidad de los grupos étnicos que integran la población del Uruguay, promoviendo su integración económica, social y cultural, asimismo el el Comité observa con aprecio las diversas iniciativas de carácter legislativo e institucional y las políticas adoptadas por el Estado.

Paralelamente, queda aún mucho por hacer y múltiples esfuerzos por desplegar. En ese sentido el propio Informe del CERD 2011 sintetiza una serie de recomendaciones, entre ellas el producir más datos estadísticos fiables y exhaustivos sobre la población que incluyan indicadores económicos y sociales desglosados por raza/etnia. Por otra parte si bien el gobierno ha mitigado la pobreza, el Comité de Expertas/os de CERD entiende que es necesario trabajar específicamente en lo que refiere a mecanismos de discriminación

estructural que no sólo se manifiestan en el campo económico-social.

En síntesis, pese a que el Estado ha adoptado algunas medidas, la población afrodescendiente sigue siendo víctima de la desigualdad, por lo que el Comité recomienda al Estado que intensifique sus esfuerzos, entre otras formas, adoptando medidas especiales en favor de la ciudadanía afrodescendiente a fin de reducir las desigualdades y mejorar su integración efectiva en la sociedad del Uruguay.

Una vez que se implemente, la ley de acciones afirmativas será una herramienta importantísima que entre otras medidas permitirá disminuir las brechas de desigualdad entre la comunidad afrouroguaya y el resto de la sociedad para de esta forma contribuir a la construcción de una sociedad uruguaya más justa y equitativa.



# Acciones afirmativas para afrodescendencia: la justificación histórica

Elizabeth Suárez<sup>16</sup>

Una de las tantas definiciones que hay sobre acciones afirmativas es la del Sistema para el Monitoreo de la Protección de los Derechos y la Promoción del Buen Vivir de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Allí se establece que la acción afirmativa es el término que define a una acción que pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario, que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes. El objetivo es mejorar la calidad de vida de los grupos desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que han sido víctimas.

La acción afirmativa como tal, tiene una razón de ser y una causa. Entender lo que implica la acción afirmativa, conjuntamente con el concepto de reparación, es en lo que venimos trabajando.

En esta exposición voy a referirme básicamente a la situación de los afrouruguayos, para entender en qué contexto hablamos de reparación. Por eso me voy a remitir a la trata transatlántica y esclavista y al comercio de esclavos desarrollado por las potencias europeas, en el entendido de que las acciones afirmativas vienen a reparar las violaciones de Derechos Humanos.

Formalmente la trata se desarrolló en América Latina desde el año 1502 hasta el año 1888, aunque sabemos que existió una trata tanto en períodos previos como posteriores a esas fechas, de la que hay escaso registro.

Para entender la trata es fundamental considerar el desarrollo de una ideología que es el racismo, y también el desarrollo del sistema capitalista.

En Grecia se planteaba que todos los extranjeros podían ser esclavizados por ser inferiores, y esto incluía a las mujeres, aunque no fueran extranjeras. Aristóteles decía que existen situaciones de diferencias naturales entre los seres humanos, y por tanto concebía a la esclavitud como un fenómeno natural.

También en la concepción griega se puede hablar que la relación entre el amo y el esclavo se da por una cuestión de conveniencia mutua. Era algo que estaba naturalizado. En este tipo de esclavitud no está presente el componente de la trata transatlántica.

Otra de las cosas que se planteaba es que el esclavo era necesario en la economía, sin el cual era impensable el desarrollo de la misma.

<sup>16</sup> Integrante de Mizangas. Casa de la Cultura Afrouuguayaya. Coordinadora para el Cono Sur de la Red de Mujeres Afrolatinas, Afrocaribeñas y de la Diáspora.



## Principales características de la Trata Transatlántica:

- Legal: toda la estructura y los mecanismos de los diferentes Estados se planteaban para hacer la explotación de este tipo de comercio. Existió el Código de Indias 1542, que estableció el marco jurídico de la esclavitud y el Código Negro, cuerpo jurídico organizado que se estableció para el control de la población esclavizada en América.
- Comercial: de humanos vendiendo otros humanos, con diferentes fundamentaciones: teóricas, anatómicas, filosóficas, psicológicas y religiosas.
- Triangular: Europa, África y América, donde los esclavistas no tenían pérdida económica. El sistema estaba pensado de modo de obtener los mayores beneficios tanto de África como de América.
- Objetivo de esclavización específico: los africanos.
- Sistema instrumentado a escala mundial. Si bien desde nuestro lugar hablamos de la trata transatlántica o transcontinental, porque es lo que nos involucra, como afrodescendientes de la diáspora, sabemos que existía la trata hacia otros lugares del mundo.
- Selectiva: en primer lugar afectando a los pueblos que estaban cercanos a la costa africana. También teniendo en cuenta que los pueblos africanos estaban en diferentes fases de desarrollo, diferentes formas de sobrevivencia y/ o actividad productiva (agricultores, artesanos, etc.). En la medida que este comercio se iba haciendo más específico la trata se hacía selectiva. En las últimas etapas profundizándose la trata de mujeres y niñas africanas, la creación de cazeríos y la reproducción forzada.

Los ciclos de la trata esclavista son directamente propocionales a los ciclos de producción registrados en la época. Cuantas más personas esclavizadas tenía una nación, mayores beneficios econó-

micos tenía por contar con mano de obra gratuita y explotada.

En Uruguay la trata se extendió durante tres siglos, y en toda América Latina duró más, sobre todo si tenemos en cuenta a Brasil que fue el último país en abolir la esclavitud.

Desde 1680, con la fundación de Colonia de Sacramento, llegaron contingentes principalmente de las regiones del Golfo de Guinea y del Este de África. Posteriormente, en 1743, se crean para Montevideo los primeros permisos como puerto de entrada de africanos/as de toda la zona de la Cuenca del Plata. Un dato importante que resalta Oscar Montaña en sus investigaciones y publicaciones es que desde 1789 a 1810 Montevideo fue declarada puerto único de ingreso de africanos esclavizados para todo el Cono Sur, durante ese período entraron más de 40 mil africanos. Otro dato es que el ingreso de más de 6 millones de reales de plata -moneda de la época- que los gobiernos recaudaban por los africanos/as esclavizados/as daba cuenta del beneficio en términos económicos que el Estado obtenía.

La dimensión que abarcó el tráfico de personas esclavizadas es incalculable; más allá de los datos oficiales existió toda una red clandestina de la que no se tienen datos certeros.

En las Instrucciones del año 1813 se planteaba la libertad de vientres que se concreta en 1830 con la Jura de la Primera Constitución.

La abolición de la esclavitud se dió en dos períodos, de acuerdo a los Gobiernos de la Defensa y Gobierno del Cerrito, en 1842 y 1846 respectivamente. Se trató de una abolición de esclavitud muy relativa, destacándose tres artículos: el artículo 1° se refería a la abolición de esclavitud en sí misma, el artículo 2° a que mujeres, niños/as y ancianos vivirían bajo un sistema de patronato y el artículo 3° a que los jóvenes entre 14 y 25 años deberían ingresar a las filas del ejército.

Por tanto la abolición de la esclavitud fue efectiva para quienes formaban parte del ejército, en plena Guerra Grande esto funcionaba más como condición obligatoria que como elección. Si bien había toda una tendencia “liberal” a nivel internacional, la intencionalidad de estas aboliciones eran justamente generar una milicia para llevar adelante un cambio de sistema político, en esto las personas afro formaban parte de las primeras filas de ejército, siendo esto un genocidio indirecto.

En 1862, se creó un decreto que prohibía traer personas esclavizadas desde Brasil, ya que se traían con contratos de 30 o 40 años, lo que algunas veces superaba su expectativa de vida.

Cuando se abolió la esclavitud, no existieron disposiciones de orden legal que respetaran los derechos de las personas afro que habían quedado en “libertad”, por lo tanto los abusos, el maltrato, el racismo, la explotación, el trabajo no remunerado permaneció por varios años más.

Todo este contexto histórico es importante resaltarlo para reconocer que luego de todo esto no hubo reparación para los africanos, africanas y afrodescendientes, víctimas de la trata transatlántica y la esclavitud. Sí se reparó a los esclavistas, a los “amos”, porque se consideraba que con la abolición de la esclavitud habían perdido parte de su patrimonio. Todo lo que aconteció durante esos siglos por parte del sistema racista-esclavista son las principales causales de la situación de pobreza y desventaja social en la que se encuentran las personas afrodescendientes hoy en día. Al no existir medidas y políticas específicas que sostuvieran ese período de “transición del sistema”, por eso, luego de cinco siglos las personas afrodescendientes seguimos ocupando los mismos lugares que en la época colonial.

Desde la perspectiva de análisis del movimiento afro organizado, en torno a las acciones afirmativas existen elementos de suma importancia a tener en cuenta al momento de elaborar políticas orientadas a transformar la situación de las personas afrodescendientes. La condición de etnia-raza como categoría de análisis para evidenciar las inequidades existentes hacen énfasis en los siguientes elementos:

- Las condicionantes históricas del pasado esclavista, que condicionó la inserción de la población afro en áreas laborales remuneradas, generando en lo laboral un rol subordinado.
- El desarrollo del racismo como una ideología teórica y práctica, generando la desigualdad por condiciones de etnia-raza, que se impregnó en la sociedad, generando un imaginario colectivo a nivel de la sociedad y la cultura, y los valores admitidos. Y la discriminación racial como invisibilizada bajo la naturalización.
- El sistema educativo, donde la presencia afro en la construcción nacional está ausente o cuando aparece está estereotipada, resumiéndose solo al contexto de la esclavitud lo que provoca que los alumnos/as afro sean objeto de burla.
- La escasa presencia afrodescendiente en las estructuras de poder actualmente.

Todo esto evidencia que si no se combate estructuralmente al racismo, se seguirá reproduciendo una desigualdad que arrastra siglos. Las acciones afirmativas para nuestra población particularmente vienen a reparar y revertir la situación de inequidad hereditaria de la cual las personas afrodescendientes no somos responsables.





## Acciones afirmativas y afrodescendencia

Juan Pedro Machado<sup>17</sup>

En esta presentación vamos a introducirnos en algunos conceptos e ideas con la finalidad de avanzar en la discusión sobre acciones afirmativas, en la perspectiva de una transformación efectiva de la realidad que estamos considerando.

Una problemática central vinculada a las acciones afirmativas radica cuando tenemos que poner en práctica esos conceptos e ideas, esos valores. Esa es una de las cuestiones en que debemos avanzar de aquí en más. Ya tenemos un camino transitado en torno al tema, con la existencia de algunos datos, y un valor de referencia sustancial en nuestra construcción teórica e ideológica como es el programa de acción de la III Conferencia Mundial Contra el Racismo realizada en Durban 2001 (tanto por la propia conferencia como por los procesos preparatorios para la misma). La actualización conceptual de lo que es ser afrodescendiente en la segunda década del siglo XXI surge de instancias como la Conferencia de Durban y la Pre-Conferencia preparatoria realizada en Chile en el 2000. De ahí surgieron elementos sustanciales, sobre esas bases se ha construido el concepto de acciones afirmativas y se han construido políticas públicas en América Latina.

Existen muchas definiciones de lo que son las acciones afirmativas, pero lo central es que en el proyecto de ley para la población afrouruguaya

en el área educativa y laboral, que cuenta con media sanción de la cámara baja, ya existe una definición<sup>18</sup>. Allí se establece que las acciones afirmativas, en términos generales, se definen como un mecanismo, un instrumento que pretende operar en el espacio político-administrativo del Estado y la sociedad civil, con la intención de incidir en el proceso transformador de las comunidades que se encuentran en situación de desventaja socioeconómica y cultural (en este caso los y las afrodescendientes) a través de medidas que son temporales, focalizadas, evaluables, etc.

Hay algunos elementos que son claves cuando queremos abordar la temática afrodescendiente, en primer lugar la relación directa entre acciones afirmativas y reparación, porque está vinculado estrechamente con la discriminación y la incidencia de la misma en el estado de situación de las personas que son objeto de esa discriminación, en la medida en que ésta genera desigualdades e inequidades, aquellas que tienen directa relación con el espacio socioeconómico, concretamente con el trabajo y la educación. Para las personas afrodescendientes, el vínculo con el pasado y su relevancia para la situación actual es un factor diferencial. Los afrodescendientes, como consecuencia de ese pasado de hace más de cien años atrás, se encuentran hoy en día en situación de exclusión y pobreza, y esa situación es sustentada

<sup>17</sup> Activista en temas de afrodescendencia.

<sup>18</sup> La ley fue aprobada el 8 de agosto de 2013.





a través del tiempo, y las cosas que perduran en el tiempo tienden a estabilizarse y profundizarse, y como las personas afrodescendientes fueron la parte o los actores más perjudicados de lo que fue la trata esclavista, es objeto hoy día de acciones afirmativas. La esclavización de las personas con frecuencia aparece como un elemento cuasi-asintomático, porque aparecen en la historia formatos de la esclavización diferentes, incluso antes de la trata esclavista transatlántica, era algo casi como de todos los días. Hoy Naciones Unidas tiene una Convención para tratar el tema de la esclavización en el norte de África, también hace poco en Buenos Aires existían casos de trabajo esclavizado con inmigrantes de otras regiones de América Latina. Ese modo de operar que tiene el hombre no es exclusivo de esta situación, pero lo que sucedió con la trata transatlántica es que fue un proceso bien pensado, planificado y llevado a cabo con una metodología puntillosa, que implicó colocar a un grupo de individuos en situación de suma opresión sustentada en la teoría racista.

El gran avance que tiene Europa a nivel comercial y económico estuvo fuertemente ligado a la construcción de la idea de superioridad racial; allí estaba claramente definido quiénes eran los que estaban en condición subalterna. Así se crea un racismo con la capacidad de sustentarse en el tiempo, de transformarse y mutar. Cuando hablamos de esclavitud y de trata transatlántica, el concepto inmediato que aparece es el de reparación a esto que pasó, y esa reparación tiene de trasfondo problemas conceptuales y problemas políticos muy difíciles de manejar, y sobre todo problemas vinculados a definiciones de participación o no en estas instancias.

En el caso de los Estados en general, reconocer que se participó de forma real en la trata de personas afrodescendientes a través de la esclavización, capitalizándose de la misma durante más de tres siglos, no es algo muy fácil de aceptar. Esto a su vez implica reconocer que como consecuencia de ello las poblaciones afro están aún hoy en situación de desventaja social. Por eso es impor-


tante que aparezca en la Convención la trata esclavista como un delito de lesa humanidad, porque implica el otorgamiento al individuo afectado del derecho de exigir reparación. Para nosotros el concepto de reparación va mucho más allá que la acción afirmativa, ésta última se refiere a una acción a favor de la causa, es un programa, es un instrumento, que permitiría en principio romper con esa quietud que existe y avanzar hacia la construcción de políticas. La reparación nos permite profundizar hacia dónde se va, con un marco de tiempo determinado por la acción afirmativa (en este caso diez años) para hacer efectivo el ingreso al mercado laboral a través del Estado y/o utilizar un cupo de becas en el espacio educativo.

El tema es cómo proyectamos después de esos diez años, cómo progresa, cómo avanza la acción afirmativa hacia la recomposición completa de la población afrodescendiente, y por lo tanto de esta sociedad, que no es solamente en el espacio laboral y el espacio educativo.

Otro concepto interesante para tener en cuenta es el de reparación integral, que va mucho más allá de los elementos mencionados anteriormente, que podemos definir que son primarios, son la base. Un valor que no se ha tomado en cuenta en el momento de las discusiones, construcciones y definiciones políticas, es la incidencia que tuvo la esclavización y todo su devenir, desde el punto de vista psicoafectivo, desde el punto de vista de la autoestima, desde su autodeterminación del individuo, autopresentación y representación política, social, etc. como afrodescendiente dentro de un espacio complementario.

¿Qué pasó con esas incidencias de la propia construcción de las personalidades de los y las afrodescendientes? ¿Cómo progresamos a través de estas construcciones de acciones afirmativas? Contemplando ese espacio, capturarlo y recomponerlos. Debemos, también preguntarnos si estos elementos primarios que presentamos son capaces de dar respuesta a los elementos básicos de deuda social y económica. Es por todo esto que se hace necesario incorporar en el análisis todo





lo relacionado a la proyección y al mismo tiempo como entendemos que la gente que ha adquirido determinados valores, forma y fuerza, etc. en el contexto de la acción del Estado, a través de normas como esta, no retroceda. ¿Cómo hacemos que el individuo que aprendió a reclamar sus derechos, que aprendió a construir los elementos que sustentan esos elementos, no retroceda? Como hacemos que las próximas generaciones sigan avanzando, cuando tenemos tan incorporado la desigualdad que se ha transmitido de generación en generación, y que han naturalizado determinadas cuestiones viéndolas como “normales”, con lo es la exclusión de determinados espacios, sobre todo los espacios de toma de decisiones o definiciones, los espacios de poder. Es importante poner estas cuestiones, ya que este elemento no va quedar allí, una vez que finalice el efecto de la ley, ¿cómo seguimos sosteniendo lo conquistado y progresando? ¿Construyendo otra ley o vamos hacia la ley de reparación integral?

En cuanto a la reparación, es un concepto que siempre estuvo centralizado en la cuestión económica y eso es un elemento fundamental, en relación a los Estados, ya que es un factor determinante. Cuando hablamos de reparación en relación a los afrodescendientes, es desde el sentido simbólico, en redistribución, en reconocimiento. Dentro de este análisis debemos ver también las otras variables a pensar, con la intención de encontrar ese objeto relacionado a la reparación integral de las personas afrodescendientes, te-

niendo en cuenta la realidad de las personas que descendemos de seres humanos que fueron esclavizados y de ello, es la herencia que tenemos.

Como militante del movimiento de los afrodescendientes no puedo dejar de decir que en términos conceptuales, llegamos a esta instancia y estamos hoy en día aquí, por que la comunidad afro siempre ha estado peleando por sus derechos, y en los últimos veinte años a lo largo de un discurso importante a reconocido ya aprendido de cómo manejarse en espacios de toma de decisión, en los espacios de poder en los espacios interculturales. Hace 15 años era imposible, estar hablando sobre este tema, con una audiencia como ésta, en este horario y hoy en día no sólo el tema esta sobre la mesa, si no que ya es un desafío y hay una ley en parlamento sobre acciones afirmativas específicamente para afrodescendientes.

Para cerrar y abrir el espacio de debate abro dos preguntas, enmarcadas en una anécdota, que en la Conferencia de Durban de 2001, en aquel entonces representante de Uruguay, Ministro de Educación, no preguntaba de forma insistente: ¿qué es hacer acciones afirmativas en Uruguay? Y el desafío es cómo despersonalizar a la hora de la ejecución de las políticas, en las resoluciones ministeriales, implementación, etc., para que el racismo como tal no opere interfiriendo en el desarrollo y hacia la construcción de un Uruguay más equitativo.







**Entret ierras**

## **Acciones afirmativas y migrantes**

Montevideo, 18 de setiembre de 2012

**Expositores/as:**

Patricia Gainza  
Alberto Gianotti  
Alba Goycochea



# Acciones afirmativas y migrantes

Documento base presentado en el Entretierras 2012  
Departamento de Perspectivas Transversales

## 1. Acciones afirmativas: un instrumento hacia la igualdad

Las políticas de acción afirmativa tienen como fundamental objetivo eliminar el daño injustamente inferido a determinado grupo social. Conjuntamente con la eliminación del daño deben atacarse la o las causas del mismo, de lo contrario se convierten en herramientas que se perpetuarán en el tiempo, sin tener mayor impacto en la transformación de la realidad del colectivo.

Una crítica que plantean los detractores de estas intervenciones es que con este tipo de medidas se infringe el principio general de igualdad de trato. Como respuesta a este argumento se plantea que además de eliminar el daño se debe compensar a las personas pertenecientes a los grupos discriminados por las consecuencias y secuelas de la discriminación de la que han sido objeto en el pasado y hasta el presente (dimensión retrospectiva de la justicia). Garantizando la eliminación del daño y la reparación, se puede lograr una igualdad de oportunidades real para todas las personas.

Junto con la aplicación de estas políticas debe dirigirse hacia la sociedad acciones de sensibilización y de educación antidiscriminatoria. Cabe resaltar que la xenofobia, el sexismo y el racis-

mo son estructurales en nuestra sociedad donde existe un problema relacional entre las personas y entre las personas y las instituciones: estas situaciones son combatible con educación y campañas antidiscriminatorias así como con leyes antidiscriminatorias y políticas de acción afirmativa.

Durante los últimos años se han logrado importantes avances en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia, así como en otras privaciones específicas vinculadas a estas situaciones. Sin embargo, debe señalarse que las inequidades persisten, afectando particularmente a algunos grupos tradicionalmente desfavorecidos.

La CERD<sup>19</sup> define la discriminación racial, que utilizamos en un sentido amplio, como:

[...] cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en raza, color, descendencia u origen nacional o étnica que tenga el propósito o el efecto de anular o perjudicar el reconocimiento, gozo o ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales

En las bases de estos fenómenos de reproducción de la exclusión operan pautas de discriminación sistemáticas y estructural, basadas en prejuicios y estereotipos:

19\_Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación racial, NNUU, 1969. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>



Prejuicio es una actitud racista de fuero íntimo, de la intimidad, de las convicciones personales generalmente al respecto de personas no blancas, en tanto que discriminación es el efecto que tiene esa convicción personal en la esfera pública, la exclusión que resulta como consecuencia, consciente y deliberada o no [...] (Segato, 2006)

Esteretipos son imágenes, ideas o referencias de contenido reduccionista que resultan comúnmente aceptadas en el seno de las sociedades sobre la base de la naturalización de los contenidos transmitidos. Estas referencias proponen pautas de identificación y caracterización para distintos grupos de personas [...] reduciendo la complejidad social a un aspecto saliente vinculado a prejuicios y 'lugares comunes' (VVAA, 2005)

Es preciso pues desarrollar mecanismos que se orienten específicamente a combatir esas pautas de discriminación y persistencia de las inequidades. Es en esta línea que las acciones afirmativas (o acciones positivas)<sup>20</sup> adquieren especial valor y deben ser consideradas como línea de acción transversal de las iniciativas de gobierno.

## 2. Concepto y justificación de acciones afirmativas

Nuestro concepto de acciones afirmativas retoma dos grandes definiciones, la de Bossuyt (2002) y la de Rita Segato (2006). El primero define las mismas como:

[...] un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos

de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva. (Bossuyt, 2002)

En este mismo documento se señalan algunas características fundamentales del concepto de acción afirmativa:

La acción afirmativa siempre está destinada a un grupo determinado compuesto de personas que tienen una característica común en [la cual] [...] está basada su pertenencia al grupo y se encuentran en situación de desventaja. Pese a que a menudo esa característica es innata e inalienable como el género, el color de la piel, la nacionalidad o la pertenencia a una minoría étnica, religiosa o lingüística, no necesariamente tiene que ser siempre así. [Es un] [...] problema escoger y definir los grupos que han de beneficiarse de programas de acción afirmativa. Ello muestra la importancia de no basarse únicamente en la pertenencia a un grupo, sino de tener en cuenta otros factores, como los de carácter socioeconómico, para cerciorarse de quién tiene derecho a beneficiarse de esa acción [...] (Bossuyt, 2002)

Por su parte Segato (2006) sostiene que las acciones afirmativas otorgan poder entendido como la combinación de tres factores: "prestigio social, poder económico y poder político". Cuando la estructura de poder discrimina y oprime, las acciones positivas deben apuntar a "corregir la desigualdad y la exclusión" generadas por ese poder de élite que parece inamovible.

Las acciones afirmativas son una de las respuestas de la política social que, de forma más explícita, se orientan a reducir las desigualdades injustas sustentadas en pautas de discriminación sistémica.

<sup>20</sup>En las pasadas décadas también se utilizó el concepto de "discriminación positiva" para hacer referencia a este tipo de acciones, pero actualmente ha caído en desuso debido a que existe un acuerdo generalizado "de utilizar la palabra "discriminación" exclusivamente para designar distinciones "arbitrarias", "injustas" o "ilegítimas", el término "discriminación positiva" es un contrasentido: la distinción a que se refiere se justifica y es legítima pues no es arbitraria y no puede llamarse "discriminación", o es injustificada e ilegítima por ser arbitraria y no debe llamarse "positiva". En cambio, el término "acción positiva" es equivalente a "acción afirmativa". El primero es de uso más frecuente en el Reino Unido. En muchos otros países, se conoce con el nombre de "políticas de preferencia", "reservas", "justicia compensatoria o distributiva", "trato de favor", etcétera" (Bossuyt, 2002)

Para ilustrar, en lo que refiere a género, existe cierto consenso a nivel de gobierno uruguayo sobre la necesidad de desarrollar líneas de acción afirmativa dirigidas a revertir las inequidades de género. Sin embargo, aún no hay consenso sobre cuáles pueden ser esas acciones, ni tampoco hay consenso sobre otros colectivos que deberían ser objeto de atención prioritaria, y tampoco sobre qué tipo de acciones afirmativas deberían desarrollarse en ese sentido.

Es preciso profundizar y diversificar la discusión pública, para desarrollar las acciones concretas que sean necesarias para cada grupo concreto: ¿Qué mecanismos de discriminación operan? ¿Sobre qué grupos? ¿Qué acciones son necesarias para revertirlos?

Proponemos trabajar bajo el concepto de interseccionalidad: el cruce de líneas de discriminación como generadoras de una realidad diferente y compleja que debe ser abordada integralmente. La apuesta es a la construcción de un “bienestar de inclusión” que articule las políticas sociales universales y focales con acciones afirmativas que, efectivicen derechos y redistribuyan el poder social.

Las posibilidades de acciones afirmativas son diversas y deben desarrollarse con relación a las situaciones en las que se busca incidir.<sup>21</sup>

Son múltiples los argumentos a favor del despliegue de medidas de acción afirmativa en el marco de las políticas sociales. A modo de reseña resumimos los siguientes:

- las acciones afirmativas son un instrumento internacionalmente reconocido y validado
- contribuyen a la integración social de grupos excluidos con las diversas consecuen-

cias que esto puede implicar, como propiciar dinámicas de eficiencia socioeconómica

- son una herramienta para la reparación y la compensación de injusticias históricas y discriminación estructural con arraigo en la actualidad
- son fácilmente evaluables y medibles entre otras razones debido a su plazo predeterminado
- son temporales, lo que entre otras cosas permite realizar una clara planificación presupuestal
- garantizan la participación de minorías (entendidas como grupos no hegemónicos) o grupos desfavorecidos en ámbitos de toma de decisiones públicas

### 3. Situación de las personas inmigrantes y retornadas en Uruguay

Debido a la poca importancia que la sociedad uruguaya y las políticas públicas le otorgan al tema de la inmigración existen muy pocos estudios sobre otras comunidades nacionales residentes en Uruguay. Los casos estudiados se limitan a las comunidades de europeos (inmigrantes de mediados de siglo) y en menor medida a los grupos de inmigrantes fronterizos -argentinos y brasileros- también en constante aumento.

Existen cuatro grandes grupos de personas que actualmente llegan al Uruguay, los/as inmigrantes, es decir extranjeros que llegan a radicarse al país; retornantes, uruguayos/as que habiéndose ido están regresando, hijos de uruguayos; y refugiados/as.<sup>22</sup> En el actual contexto de crisis y recesión económica en Europa y Estados Unidos (EEUU) y la baja tasa de desempleo del Uruguay (5,5% a agosto de 2012), las personas en retorno constituyen un flujo en constante crecimiento y

21\_Por más información ver: TRANSFORMA 2012, página 6, Documento Base, Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, MIDES, 16 de agosto, Montevideo.

22\_Definidos por la Convención de Ginebra de 1951, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>



en menor envergadura también las personas migrantes que buscan nuevos destinos.<sup>23</sup>

Según los datos censales preliminares, entre los años 2000 y 2011 arribaron al Uruguay 24.512 personas de origen extranjero. De acuerdo al Perfil Migratorio de Uruguay (OIM, 2012), predominaría la población migrante originaria de la región, como dijimos fundamentalmente fronteriza -de Argentina y de Brasil-, así como un grupo agregado de nacionalidades bajo la denominación “resto de América”. En línea con estos datos, Argentina y Brasil son los países de origen de casi el 53% de los inmigrantes, seguidos por EEUU (9%) y España (8%). Perú concentra el 4% y la categoría “otros países de América del Sur” 5%.

Al observar la evolución de las residencias concedidas por la Dirección Nacional de Migración (DNM), observamos que el denominado espacio MERCOSUR<sup>24</sup> obtiene en 2007 el 32% del total de las residencias otorgadas, en tanto el resto de países de América, el 34% para igual período. El año 2010 continúa la tendencia de los anteriores. Chile y Colombia presentan un marcado acento en cuanto a residencias concedidas a mujeres (57% y 59% respectivamente). El caso contrario —predominio masculino— se da para Argentina y Brasil. Sólo en el año 2010 se conceden 2.183 residencias. De ese total el 57% corresponden a varones y el 42% a mujeres. Con respecto a la región de procedencia de las personas a quienes se otorgó residencia, se observa que el 55% son del espacio MERCOSUR y el 26% son “otros americanos”. Dentro del espacio MERCOSUR, 33% corresponden a argentinos/as, 20% a brasileños/as y 2% a paraguayos/as. (Diconca, 2012)

Por otra parte, según la información del citado informe de OIM (2012) la población inmigrante se caracterizaría por ser una población joven, en edades económicamente activas. Es de notar que

en esta categoría están incluidos los hijos de emigrantes hoy retornados nacidos en el exterior. En cuanto al nivel educativo, las personas inmigrantes recientes cuentan con niveles marcadamente más elevados que el promedio de aquellas personas nacidas en el Uruguay y aquellas otras que retornaron. Probablemente guardando relación con lo anterior, la población inmigrante participa de los más altos quintiles de ingresos, el 50,4% se distribuye en los quintiles cuarto y quinto (OIM, 2012:50)

En lo que respecta a la población retornada, en una sociedad con altos niveles de emigración, es esperable encontrar “flujos significativos de retornantes” (Koolhaas y Prieto, 2007:6) que crecen en coyunturas particulares o con políticas específicas para el sector.

Aproximadamente el 4% de la población nacida y residente en el Uruguay ha vivido en el exterior en algún momento de su vida. A su vez este porcentaje es levemente más alto entre los hombres que entre las mujeres.

Los flujos retornantes indican que la mitad de regresos se producen desde Argentina (50%), desde Brasil aproximadamente el 11%, desde EEUU un 10% y desde España un 8%. La magnitud del retorno está directamente relacionada con el volumen de las olas migratorias de los años previos y además está expuesta a los efectos de la mortalidad. (Los volúmenes de retorno más importante al Uruguay se dan a partir de la década de 1980).

Los que retornan de países limítrofes tienen un nivel socioeconómico más bajo que los retornantes de EEUU y España, pero los que tienen el nivel académico más alto de todos son los retornantes de otros países latinoamericanos. La evidencia sugiere que los retornantes de larga distancia han tenido un mayor poder de acumulación para su posterior reinserción en la vida económica en Uruguay (Macadar y Pellegrino, 2007).

23\_ El 2,4% de la población total del país nació en el exterior según los datos preliminares del Censo de Población 2011, por mayor información ver: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>

24\_ Comprende Argentina, Brasil y Paraguay.



De acuerdo con la definición “restringida” de retornante<sup>25</sup>, el saldo total de retornantes en localidades de 5000 y más habitantes varía desde un 1.25% en 1986 a un 1.85% en 2006 (Koolhaas y Prieto, 2007:11). El saldo de retornantes recientes (hasta cinco años antes del año en que fueron encuestados) alcanza su pico máximo en 1993 con un 0.85%, desde entonces comienza a descender hasta alcanzar un 0.49% en 2006. Si realizamos esta misma lectura desde la definición “amplia” de retorno (aquella que considera retornante a todas las personas que declararon haber residido alguna vez en el exterior) encontramos que en 2006, los retornantes ascendían al 3.5% de la población residente en localidades de 5000 y más habitantes.

De acuerdo con los datos preliminares del Censo 2011 (Diconca, 2012) los retornados resultan un total de 33.788 personas con fecha de retorno entre 2000 y 2011, lo que hace un 1,04 % de la población total relevada, con España como el principal país de residencia anterior (27%), seguido por Argentina (23%) y EEUU (19%) distribuidos a lo largo del país. La distribución por sexo se aproxima al 50% entre varones y mujeres, con leves diferencias. La gran mayoría (para los emigrados con más de 12 años) estaba ocupada en el país de residencia, aunque también se observa un buen porcentaje de inactivos: 66% ocupados, 7% desocupados, 26% inactivos.

La proporción de personas retornadas en situación de pobreza está por debajo del porcentaje de la población residente; y cabe señalar que entre esta población existe una alta proporción de patrones y cuentapropistas, evidencia que “tiende a corroborar la hipótesis de que los retornados tienden a buscar su sustento económico de forma independiente” (Koolhaas y Prieto, 2007:19).

#### 4. ¿Por qué acciones afirmativas para las personas inmigrantes y retornadas?


Como podemos ver la población inmigrante y retornada en términos generales se inserta de manera satisfactoria. Es un sector menor el que puede considerarse una población no favorecida pero para estas personas no existen políticas sociales que las consideren o incorporen. Si bien este sector de la población es diverso, la población inmigrante y retornada en situación de vulnerabilidad es la reconocida y visible, la cual sufre sistemáticamente de situaciones de discriminación, las cuales generan desigualdad de oportunidades y derechos.

Tener en cuenta que año a año gran cantidad de mujeres, varones, niños y niñas forman parte del circuito de movilidad humana y que en muchos casos significa exponerse a situaciones de violencia y discriminación, que vulneran sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales. Las acciones afirmativas permiten en estos casos tener un abordaje más preciso y cercano con dicha población sobre todo en los núcleos más duros donde se plantean estas dificultades: educación, trabajo y acceso a servicios de salud.

Como dijéramos, una de las razones para la existencia de las acciones afirmativas como instrumento de la igualdad es eliminar las causas de la diferencia social y específicamente de la exclusión. Debido a la situación de discriminación que viven las personas inmigrantes y retornadas en el Uruguay, debido a los prejuicios y estereotipos, es que se hace necesaria la transformación de dicha realidad para dar las mismas oportunidades y posibilidades de desarrollo individual y colectivo.

25\_ La definición “amplia” de migración de retorno, considera retornante a aquella persona nacida en el país y actualmente residente en él, que ha tenido una residencia anterior en el exterior, sin importar cuándo. La definición “restringida” incluye a las personas que vivieron fuera del país y que dicha residencia es la última inmediatamente anterior (Koolhaas y Prieto, 2007:10).





Cabe agregar que la incorporación de la riqueza de la inmigración genera mayores posibilidades de desarrollo para la propia sociedad receptora, no sólo por el trabajo que generan las personas inmigrantes, o por su contribución al presupuesto público a través de sus impuestos, sino también por su capacidad de reflexión y resiliencia.

El Estado uruguayo tiene responsabilidades sociales y políticas respecto de la población inmigrante y retornada. Tienen la responsabilidad y la obligación de evaluar sus políticas de acuerdo con la realización objetiva de los derechos de todas las personas que habitan en el territorio nacional. (Gainza, 2012:32)

Asimismo, se requiere de una sociedad civil activa en la promoción y defensa de los derechos de las personas inmigrantes y retornadas, con propuestas claras que permitan el diálogo y la construcción conjunta teniendo clara la responsabilidad última del Estado como ejecutor de políticas públicas que hagan efectivos tales derechos.

La lógica internacional y nacional de tratamiento del tema está limitada a la securitización de las migraciones. El tema migratorio es siempre tratado exclusivamente por los ministerios del interior. Este tema debería incumbir a las autoridades de cultura, educación, desarrollo social y planeación.

También es indispensable actualizar y coordinar las leyes de migración en la región haciéndolas

más accesibles y eficientes. Es necesario establecer acuerdos multilaterales que tiendan a la apertura a los flujos migratorios y potencien los impactos positivos de la migración tanto en los destinos como en los orígenes. Estas iniciativas serían un buen punto de partida hacia la construcción de una ciudadanía sudamericana única que libere de conflictos migratorios a la región.

Es inminente que en el ámbito nacional se concrete la implementación de la Ley 18.250 con todas sus variantes, lo cual entre otras cosas implica el trato apropiado por parte de la Dirección Nacional de Migración a todos/as y cada uno/a de los/as ciudadanos/as que solicitan realizar algún trámite frente a esta entidad. Para ello es necesaria la transparencia, informar sobre los requisitos y los procesos por escrito; comprender que la persona que está realizando la solicitud tiene derecho a ello y que el/la funcionario/a no le está haciendo un favor; especificar y cumplir con los plazos; explicitar los derechos de la persona que realiza la solicitud sin discriminación de ningún tipo, como afirma la ley y los valores democráticos. También es indispensable la intervención de otros Ministerios que hacen a políticas universales como salud y educación y por supuesto al Ministerio de Desarrollo Social en su rol de articulador de las políticas sociales dirigidas a la población en situación de vulnerabilidad económica y social.

## Bibliografía consultada

Bossuyt, Marc (2002) “Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final del Relator Especial”, NNUU, Nueva York.

Diconca, Beatriz, (Coordinadora) (2012 en edición) “Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Inmigrantes y retornados: acceso a derechos económicos, sociales y culturales”, Beatriz Diconca (Coordinadora), Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Montevideo.

Gainza, Patricia P. (2012) “Población inmigrante y retornada y políticas públicas”, Tomo 8, Hablando de derechos DESC+A. Pensando en Derechos Humanos, Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, MIDES, Montevideo. Disponible en: [http://rimd.reduaz.mx/documentos\\_miembros/501Libro8.pdf](http://rimd.reduaz.mx/documentos_miembros/501Libro8.pdf)

Koolhass, Martín y Victoria Prieto (2007) “Emigración de personal calificado: el caso de los profesionales de la salud formados en Uruguay”, Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, FCS, UdelAR, Montevideo.

Macadar, Daniel y Adela Pellegrino (2007). “Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración”. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, Montevideo. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/enha2006/informe%20Migraci%F3n%20ENHA%202006.pdf>

OIM (2012) Perfil Migratorio de Uruguay 2011. Disponible en: <http://oimuruguay.org/index.php/8-inicio/36-perfil-migratorio-de-uruguay-2011>

Segato, Rita (2006) “Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales”, Serie Antropológica N.404, Brasilia.

VVAA (2005) “Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación”, INADI, Buenos Aires. Disponible en: <http://inadi.gob.ar/wp-content/uploads/2010/04/plannacional.pdf>





# Migraciones y acciones afirmativas: construyendo igualdad

Patricia P. Gainza<sup>26</sup>

## La discriminación, el punto de partida

El Estado uruguayo tiene la obligación de combatir la discriminación de cualquier tipo. La Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (NNUU, 1969)<sup>26</sup> define la discriminación racial, en sentido amplio, como:

[...] cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en raza, color, descendencia u origen nacional o étnica que tenga el propósito o el efecto de anular o perjudicar el reconocimiento, gozo o ejercicio en pie de igualdad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales

En las bases de estos fenómenos de reproducción de la exclusión operan pautas de discriminación sistemáticas y estructural, basadas en prejuicios y estereotipos que el Estado también debe combatir:

Prejuicio es una actitud racista de fuero íntimo, de la intimidad, de las convicciones personales generalmente al respecto de personas no blancas, en tanto que discrimi-

nación es el efecto que tiene esa convicción personal en la esfera pública, la exclusión que resulta como consecuencia, consciente y deliberada o no [...] (Segato, 2006)

Estereotipos son imágenes, ideas o referencias de contenido reduccionista que resultan comúnmente aceptadas en el seno de las sociedades sobre la base de la naturalización de los contenidos transmitidos. Estas referencias proponen pautas de identificación y caracterización para distintos grupos de personas [...] reduciendo la complejidad social a un aspecto saliente vinculado a prejuicios y 'lugares comunes' (VVAA, 2005)

Es preciso pues desarrollar mecanismos que se orienten específicamente a combatir esas pautas de discriminación y persistencia de las inequidades. Es en esta línea que las acciones afirmativas (o acciones positivas)<sup>27</sup> adquieren especial valor y deben ser consideradas como línea de acción transversal de las iniciativas de gobierno.

Las acciones afirmativas también funcionan como un instrumento de reconocimiento, etapa fundamental para posicionar a un grupo mino-

25\_ Patricia P. Gainza es la responsable de la División de Perspectivas Transversales de la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES. Estudió sociología en México, tiene una maestría en sociología por la Universidad de la República y es candidata a investigadora en el Sistema Nacional de Investigadores. Sus publicaciones incluyen estudios sobre migraciones internacionales, desplazamientos, agronegocios, políticas públicas y derechos humanos.

26\_Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

ritario (entendido como grupo no hegemónico). La definición de acciones afirmativas con la que trabajamos retoma dos grandes conceptos: el desarrollado por Bossuyt (2002) y por Rita Segato (2006). El primero define las mismas como:

[...] un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva. (Bossuyt, 2002)

En este mismo documento se señalan algunas características fundamentales del concepto de acción afirmativa:

La acción afirmativa siempre está destinada a un grupo determinado compuesto de personas que tienen una característica común en que está basada su pertenencia al grupo y se encuentran en situación de desventaja. Pese a que a menudo esa característica es innata e inalienable como el género, el color de la piel, la nacionalidad o la pertenencia a una minoría étnica, religiosa o lingüística, no necesariamente tiene que ser siempre así. [...]

[Es un] [...] problema escoger y definir los grupos que han de beneficiarse de programas de acción afirmativa. Ello muestra la importancia de no basarse únicamente en la pertenencia a un grupo, sino de tener en cuenta otros factores, como los de carácter socioeconómico, para cerciorarse de quién tiene derecho a beneficiarse de esa acción [...] (Bossuyt, 2002)

Por su parte Segato (2006) sostiene que las acciones afirmativas otorgan poder entendido como la combinación de tres factores: “prestigio social, poder económico y poder político”. Cuando la estructura de poder discrimina y oprime, las acciones positivas deben apuntar a “corregir la desigualdad y la exclusión” generadas por ese poder de élite que parece inamovible.

Las acciones afirmativas son una de las respuestas de la política social que, de forma más explícita, se orientan a reducir las desigualdades injustas sustentadas en pautas de discriminación sistémica.

Otras características de las acciones afirmativas:

- Tienen como fundamental objetivo eliminar el daño injustamente inferido a determinado grupo social. Busca la eliminación del daño y para ello debe atacar las causas del mismo, de lo contrario se convierten en herramientas que se perpetuarán en el tiempo, sin tener mayor impacto en la transformación de la realidad del colectivo.
- Implica reconocer las diferencias existentes entre diversas situaciones y la necesidad de equiparar las oportunidades.
- Son temporales.
- Se pueden aplicar sobre casi cualquier grupo humano en situación de discriminación o desventaja social.

Las posibilidades de acciones afirmativas son diversas y deben desarrollarse con relación a las situaciones en las que se busca incidir.<sup>28</sup>

27\_ En las pasadas décadas también se utilizó el concepto de “discriminación positiva” para hacer referencia a este tipo de acciones, pero actualmente ha caído en desuso debido a que existe un acuerdo generalizado “de utilizar la palabra “discriminación” exclusivamente para designar distinciones “arbitrarias”, “injustas” o “ilegítimas”, el término “discriminación positiva” es un contrasentido: la distinción a que se refiere se justifica y es legítima pues no es arbitraria y no puede llamarse “discriminación”, o es injustificada e ilegítima por ser arbitraria y no debe llamarse “positiva”. En cambio, el término “acción positiva” es equivalente a “acción afirmativa”. El primero es de uso más frecuente en el Reino Unido. En muchos otros países, se conoce con el nombre de “políticas de preferencia”, “reservas”, “justicia compensatoria o distributiva”, “trato de favor”, etcétera” (Bossuyt, 2002).

28\_ Por más información ver: TRANSFORMA 2012, Documento Base, Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, MIDES, 16 de agosto.



Son múltiples los argumentos a favor del despliegue de medidas de acción afirmativa en el marco de las políticas sociales. A modo de reseña resumimos los siguientes:

- Las acciones afirmativas son un instrumento internacionalmente reconocido y validado.
- Contribuyen a la integración social de grupos excluidos con las diversas consecuencias que esto puede implicar, como propiciar dinámicas de eficiencia socioeconómica.
- Son una herramienta para la reparación y la compensación de injusticias históricas y discriminación estructural con arraigo en la actualidad.
- Son fácilmente evaluables y medibles entre otras razones debido a su plazo predeterminado.
- Son temporales, lo que entre otras cosas permite realizar una clara planificación presupuestal.
- Garantizan la participación de minorías (entendidos como grupos no hegemónicos) o grupos desfavorecidos en ámbitos de toma de decisiones públicas.

## Líneas de acción

En el contexto de generar políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos que acorten las diferencias entre la población inmigrante y retornada y el resto de la sociedad, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a través de su Dirección Nacional de Política Social ha venido trabajando en ciertas acciones concretas: como la firma de un convenio con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) que busca indagar de forma cualitativa en la caracterización de la nueva inmigración presente en Uruguay así como en los servicios que las diferentes instituciones del Estado prestan a esta población buscando la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, a lo largo del 2011 se apoyaron una serie de talleres coordina-

damente con la sociedad civil los cuales tuvieron un importante número de participantes así como de temas propuestas para futuras instancias. De estos procesos surgen diversos aportes:

- Continuar en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas inmigrantes y retornadas a través de la construcción de ciudadanía desarrollando un mejor conocimiento de sus derechos y los servicios que brinda el Estado uruguayo.
- Analizar los diversos problemas (y los más urgentes) que atraviesa la población inmigrante y retornada en Uruguay en situación de vulnerabilidad.
- Divulgar información sobre la accesibilidad al derecho a la identidad a través del Programa Identidad del MIDES, que tramita de forma exonerada (variando los costos mínimos según el país de origen) la documentación para personas en situación de vulnerabilidad socio-económica.
- Dar a conocer otras actividades de apoyo del MIDES, como la posibilidad de sensibilizar y educar en no discriminación e igualdad y específicamente en no discriminación hacia las personas inmigrantes y retornadas a través del Programa Identidad y la División de Perspectivas Transversales.
- Actualización y ampliación de la cartilla de derechos de las personas migrantes.
- Visibilizar la feminización de la población inmigrante en el Uruguay y trabajar en las particularidades de la misma hacia la propuesta de políticas públicas. Cabe señalar que este punto es ratificado por la investigación cualitativa *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Inmigrantes y retornados: acceso a derechos económicos, sociales y culturales* realizada conjuntamente con OIM.
- Distribuir información sobre derechos en general y específicamente sobre derechos laborales y acceso a programas sociolaborales.



En este contexto estamos considerando:

1. Generar información accesible para distribuir en puntos clave como la Dirección Nacional de Migración, aeropuertos, puertos, zonas fronterizas, que hagan referencia a las políticas específicas implementadas por el MIDES, Ministerio de Vivienda, entre otros.
2. Sugerir la creación de un refugio específico para población retornada e inmigrante en situación de vulnerabilidad socioeconómica que permita un contrato de permanencia bilateral durante los primeros meses de asentamiento.
3. Facilitación de ingreso al Programa Uruguay Trabaja donde las personas inmigrantes y retornadas en situación de vulnerabilidad socioeconómica puedan ser inscritas con documentación del país de origen.
4. Informar sobre el servicio que el Programa Identidad brinda para la expedición de la documentación así como la sensibilización en el tema.
5. Sensibilizar en igualdad, no discriminación y no xenofobia.
6. Informar y ampliar la existencia y utilización del Programa de Atención al Ciudadano.

Para terminar cabe recordar que en el MIDES hay tres diferentes áreas que trabajan con la temática migrantes: Programa Identidad, Programa Frontera y Programa de combate a la trata y la explotación sexual y comercial. Y que el marco de trabajo en este tema está siendo legitimado cada día por diversos actores, a modo de ejemplo, el pasado 10 de octubre, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo dio a conocer su primer informe en funciones que coincidentemente es sobre el tema que nos convoca: “Informe sobre trabajadores/as migrantes,

trata de personas, y explotación labora: las obligaciones del Estado uruguayo”.<sup>29</sup>

### Bibliografía consultada

Bossuyt, Marc (2002) “Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final del Relator Especial”, NNUU, Nueva York.

Diconca, Beatriz (Coordinadora) (2012 en edición) “Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Inmigrantes y retornados: acceso a derechos económicos, sociales y culturales”, Beatriz Diconca (coordinadora), División de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM) Montevideo.

Gainza, Patricia P. (2012) “Población inmigrante y retornada y políticas públicas”, Tomo 8, Hablando de derechos DESC+A. Pensando en Derechos Humanos, Departamento de Perspectivas Transversales, Dirección Nacional de Política Social, MIDES, Montevideo. Disponible en: [http://rimd.reduaz.mx/documentos\\_miembros/501Libro8.pdf](http://rimd.reduaz.mx/documentos_miembros/501Libro8.pdf)

OIM (2012) Perfil Migratorio de Uruguay 2011. Disponible en: <http://oimuruguay.org/index.php/8-inicio/36-perfil-migratorio-de-uruguay-2011>

Segato, Rita (2006) “Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales”, Serie Antropológica N.404, Brasilia.

VVAA (2005) “Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación”, INADI, Buenos Aires. Disponible en: <http://inadi.gob.ar/wp-content/uploads/2010/04/plannacional.pdf>

29\_ Disponible en: <https://docs.google.com/document/d/1WtRn-GahSKGNC2yEb8f9-PrwmifoVUm8maOxawbNXMa0/edit>





# Migrantes, las respuestas del Estado y la sociedad civil

Alberto Gianotti<sup>30</sup>

De acuerdo a la información de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2008, entre las personas migrantes que ingresaron a Uruguay entre los años 2000 y 2008 “predominan los originarios de la región, fundamentalmente de los países fronterizos, Argentina y Brasil y también un grupo que incluye el ‘resto de América’, donde se supone que hay mayoría de peruanos”<sup>31</sup>.

Nuestra exposición se referirá a las inmigraciones recientes, donde intentaremos:

- Exponer algunas características de la inmigración y los efectos, sentimientos y conductas que despiertan en la sociedad receptora.
- Hacer mención y comentarios a la normativa jurídica que regula todo lo atinente a esta temática migratoria (inmigración y emigración).
- Pasar revista a las respuestas del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil para promover una inclusión no sólo desde el punto de vista regulatorio sino desde la perspectiva de los Derechos Humanos.

## 1) La inmigración reciente

La inmigración reciente de la que hablamos y nos interesa es la más vulnerable, es la que nos mues-

tra nuevos rostros en los ómnibus y calles montevideanas, rostros andinos, rostros indígenas, piel más oscura, voces y tonos diferentes a los del Río de la Plata. Son nuevas imágenes ciudadanas que desde hace ocho o diez años nos están acompañando. Para esas personas, salir de su lugar de origen supone una ruptura, significa cambios, pérdidas, hay un quiebre en lo interno.

En el ámbito de las iglesias se utiliza el concepto de *desarraigado*. Desarraigado es quien se ve obligado a dejar el hogar, la tierra, su pueblo, con el sentimiento de haber sido arrancado de la tierra, dejando las raíces en otro lado. La imagen del desarraigo es particularmente ilustrativa, ya que alude a la experiencia de corte con el alimento, la tierra, la energía, el ambiente vital.

Si situamos a esta persona después que salió de su país, en un nuevo lugar, en Uruguay, se agregan otros factores a las pérdidas mencionadas: aunque no hay un problema de idioma, se encontrará con una nueva cultura, con costumbres diferentes y códigos de comportamiento diferentes, y con la hostilidad racista y xenófoba. Así comienza la supervivencia en una tierra extraña.

Estos nuevos migrantes de los que hablamos despiertan en nosotros imágenes, sentimientos, gestos, expresiones y conductas. A veces sorpresa,

30\_ Integrante del Servicio Ecuménico por la Dignidad Humana (SEDHU).

31\_ OIM (2011) Perfil Migratorio de Uruguay 2011



otras veces rechazo y hostilidad. También agresividad. Para quienes trabajamos con esta población, tal vez nos resulten fuertes estas expresiones, pero intentan reflejar pensamientos y emociones que están a un nivel inconsciente en mucha gente y en muchas ocasiones aparecen pero que no se quieren reconocer como propias.

Un concepto los resume: xenofobia. Según lo define el diccionario, la xenofobia es la “hostilidad u odio hacia el extranjero o lo extranjero”. Es el rechazo a rostros diferentes, a otra cultura y costumbres, que consideramos generalmente inferior a la nuestra, de raíces europeas.

Los sentimientos y actitudes xenófobos se cue-  
lan por todos lados, y encuentran un aliado en nuestro rechazo al diferente, a quien no es igual a nosotros. Xenofobia y discriminación van de la mano, segregamos alegando diferencias raciales, sociales, de género, etc.

La xenofobia y la discriminación pueden exacer-  
barse por varios motivos, entre otros, por moti-  
vos laborales, por las expresiones de funcionarios  
de gobierno y personas que a través de los medios  
de prensa utilizan al extranjero como chivo ex-  
piatorio de nuestros problemas.

Qué podemos y qué debemos hacer para ser una  
sociedad inclusiva. Estos espacios y encuentros  
como el de hoy nos permiten trabajar en esa di-  
rección.

## **2) Acerca de la normativa jurídica específica que regula el tema migratorio la componen:**

A continuación veremos la normativa que regula  
estos temas y si la misma es suficiente.

- La Convención Internacional sobre la Protec-  
ción de los Derechos de Todos los Traba-  
jadores Migratorios y de sus Familiares.
- La Ley 18.250 de Migración, aprobada y  
promulgada el 6 de enero de 2008.
- La Reglamentación de dicha ley, por Decre-

to del Presidente de la República de fecha 24  
de agosto de 2009.

La Convención Internacional sobre la Protec-  
ción de los Derechos de Todos los Trabajadores  
Migratorios y de sus Familiares (adoptada por  
la Asamblea General de Naciones Unidas en su  
resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990).  
Uruguay la aprobó en Asamblea General legisla-  
tiva como Ley de un artículo, el 12 de mayo 1999  
(ratificada en el año 2001). La Convención da un  
marco general sobre trabajadores migratorios y  
sus familias, los derechos y deberes en los países  
donde se radican, caracteriza los diferentes cate-  
gorías de trabajadores, etc.

La Ley 18.250 sobre Migración, aprobada en  
2008, de algún modo toma el marco general de  
la Convención mencionada reconociendo el de-  
recho a la migración. En su articulado enumera  
el ámbito de aplicación de la ley, impedimentos  
del ingreso y permanencia, las categorías migra-  
torias, los deberes y obligaciones, etc.

La Reglamentación de la ley, se elaboró y discu-  
tió durante el año 2008 y el primer semestre del  
2009, consta de 66 artículos. Como toda regla-  
mentación, explica en forma detallada el signifi-  
cado, alcance y aplicación del articulado de la ley  
18.250.

Como resumen de este punto podríamos decir  
que tenemos una legislación avanzada y acorde  
a otros instrumentos internacionales y naciona-  
les en Derechos Humanos. Esto no significa que  
haya una práctica en armonía con la legislación.

## **3) Respuestas del Estado y la sociedad civil**

### *El Estado*

El Estado ha adecuado la legislación migratoria  
a normativas internacionales del derecho de los  
trabajadores y en el marco general de los dere-  
chos humanos.



La Ley de Migración (18.250) fue promulgada en el año 2008 y reglamentada en 2009. Es un cambio fundamental en la normativa uruguaya, en lo que respecta a los derechos de los inmigrantes y sus familias. La reglamentación no tuvo en su elaboración, como hubiera sido deseable, consulta y participación de organizaciones de la sociedad civil. Es un documento que en general no se ha trabajado por las organizaciones sociales.

Otros Ministerios están involucrados en la atención y solución de situaciones de las personas migrantes: El MIDES con la publicación de Inmujeres “La trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial”, el Programa de Políticas de Integración de Frontera: Espacio de Vida Diverso y Complejo, el llamado “documento de residencia fronteriza”, la expedición de documento de identidad uruguaya a los ciudadanos fronterizos uruguayo-brasileños. También se involucra al Ministerio de Relaciones Exteriores junto al MIDES (Comisión de Frontera), etc.

#### *Sociedad Civil*

Se trata de organizaciones de migrantes, iglesias e instituciones que han venido dando respuestas a necesidades de las personas migrantes con alojamiento, asesoramiento, organización, charlas sobre derechos del trabajador, etc.

Se conformó en 2010 de una Red de Apoyo al Migrante, que integra diversas organizaciones, colectivos de migrantes, personas sensibilizadas y activas en defensa de la población migrante, y ha establecido relaciones de trabajo con ámbitos del Estado, ha organizado encuentros y actividades de las comunidades radicadas en Uruguay.

#### **4) ¿Qué queda por hacer?**

Queda mucho por hacer, en primer lugar debemos recomendar para quienes trabajamos y nos interesamos por estas poblaciones –migrantes, retornados y refugiados– la lectura y análisis del

“Perfil migratorio de Uruguay 2011”, elaborado para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) por el Programa de Población – FCS, Udelar–. De este trabajo, las organizaciones de la sociedad civil deberíamos impulsar las propuestas de mejoramiento de la información sobre migraciones. En particular, del capítulo “Recomendaciones sobre temas pendientes” tomamos con fuerza algunas de ellas:

#### *1. Promover la eliminación de trabas burocráticas para la realización de trámites por parte de los inmigrantes y retornados*

En el trabajo de OIM se aborda el tema de los antecedentes penales y compartimos la preocupación de cambios en este requisito. No podemos dejar de señalar que la normativa de la Dirección Nacional de Migración (DNM) sobre requisitos exigidos a la persona migrante para que justifique los medios de vida en el trámite de la residencia legal, excede y violenta a la propia Ley y su reglamentación.

Además nos parece que la DNM (que es una dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores), está violando la Ley 17.838 –datos personales (Habeas Data)– al solicitarle al migrante que debe presentar personalmente la planilla de trabajo de la empresa que lo contrata, sabiendo que en la misma figuran datos de otras personas, antigüedad, sueldo y horario de otros trabajadores, además de los datos del migrante.

#### *2. Promover acciones de sensibilización y promoción de los derechos de los inmigrantes y retornados*

Resulta imperioso promover la realización de actividades de sensibilización a la población en general y a funcionarios de gobierno en particular, sobre la importancia social, económica y demográfica de la migración de retorno e inmigración, considerando a los retornados e inmigrados como sujetos de derecho.

Deberíamos tener presente el Día Internacional

del Migrante, que se conmemora el 18 de diciembre, para la realización de actividades de sensibilización que lleguen a toda la población.

### *3. Promover la creación de una unidad de asuntos sociales de la migración en el seno de la DNM*

“Los cometidos de la misma cometidos serían: i) analizar el contexto social, cultural y político del ingreso y egreso de personas por los pasos de frontera y; ii) a partir de esta comprensión holística de la movilidad asesorar al director de la DNM sobre la resolución de problemas individuales (por ejemplo, expulsión de inmigran-

tes uruguayos), la comunicación y capacitación interna, así como otros temas que permitan una gestión migratoria desde la visión de los DDHH”.

### *4. Avanzar en convenios entre la Udelar y la Junta Nacional de Migraciones*

Se apuntaría a la llegada de becarios en busca de fortalecer las capacidades de la unidad estadística de la DNM y a la Oficina de Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Contribuir con cursos de formación y capacitación en temas migratorios a funcionarios de la DNM.





## El retorno, un derecho

Alba Goycochea<sup>32</sup>

Las problemáticas vinculadas al retorno son un tema complejo que está presente en la agenda latinoamericana. En esta presentación me basaré en algunos apuntes que fueron presentados por la OIM en un seminario sobre retorno realizado en FLACSO, Quito, Ecuador, en 2012, en el que desde diversas miradas y perspectivas se abordó la problemática del retorno para distintas poblaciones.

Desde ese marco, voy a levantar un poco la mirada del ámbito nacional para centrarme más en el ámbito regional, con la finalidad de dejar algunos elementos que pueden servir como disparadores de la discusión.

En primer lugar, las políticas de retorno están en debate a nivel nacional y regional, por su impacto en diferentes niveles, por sus dinámicas vinculadas a la perspectiva de derechos humanos, al desarrollo, al comercio, a la salud, y porque hoy muchos países del mundo ese han vuelto simultáneamente países de origen, país de destino y país de tránsito de personas.

Hay una creciente importancia de la migración de retorno, porque en el contexto regional tienden a disminuir los flujos migratorios de América Latina y el Caribe a los destinos tradicionales, funda-

mentalmente América del Norte y Europa. Esto en gran medida se debe a que los países que eran tradicionalmente emisores de migrantes hoy presentan un contexto de crecimiento económico, de generación de empleo y mejoras en los niveles de protección social y los países tradicionalmente receptores han entrado en una crisis profunda desde 2008, que afecta los niveles de empleo. A su vez, en muchos casos hay programas de retorno desde los países de destino y desde los países de origen. Una primera pregunta sería si existe complementariedad entre esos programas.

Porque los gobiernos de América Latina buscan acompañar estos procesos articulando sus políticas en distintos aspectos y, desde esta perspectiva, surgen preguntas disparadoras.

Hay políticas, hay programas, ¿están incluidos todos los aspectos? Esa es una cuestión a discutir. Comenzaremos por una definición conceptual: ¿Qué entendemos por retorno?

Hay distintas clasificaciones, por ejemplo de acuerdo a Naciones Unidas (1998), es migrante de retorno la persona que retorna al país del que es nacional tras haber sido migrante en un país extranjero y que pretende permanecer en su país durante más de un año.

<sup>32</sup> Misión Uruguay de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La OIM agradece los aportes técnicos del Sr. Juan Artola para la elaboración de esta presentación.



Entender los procesos migratorios, y entender el retorno, lo tenemos que ver como un proceso binario e inseparable, como realidad o alternativa potencial, y hay innumerables muestras de esto en los distintos procesos migratorios que ha vivido la región en los últimos años. Por ejemplo la fuerte salida migratoria que se produjo en Ecuador en los años 1999 y 2000 como resultado de la crisis, donde uno de los emblemas fue “me fui a volver”, es decir que estaba en el imaginario “me fui pero voy a volver”.

Son múltiples las razones por las cuales las personas deciden volver a sus países, por ejemplo cuando hay una acumulación de experiencias y un ahorro cumplido, el retiro de la vida laboral, la no adaptación a un país de destino, la inserción laboral fallida, la discriminación, motivos familiares, culturales, deportaciones, entre otros.

El retorno objetivo es deseable para las sociedades de origen; en algunos casos también se ha manejado cuando hay una pérdida de los sectores calificados. Ese ha sido uno de los grandes emblemas de las políticas que promueven el retorno.

En América Latina el retorno no es un fenómeno nuevo, la mayoría de los países viven desde hace muchas décadas procesos de migración estructural con flujos de migración de retorno que han ido variando. Por ejemplo, se han implementado políticas específicas de recuperación de nacionales en el exterior. Esto también se produjo en Uruguay, por ejemplo la Comisión de Bienvenida luego de la dictadura, en la década de 1980; en ese caso tenía que ver con el regreso a la institucionalidad democrática donde se planteaba el retorno de las personas que estaban exiliadas.

A su vez, muchos de los retornos producidos en las últimas oleadas migratorias son aquellos que se vieron afectados por la crisis de 2002.


Entender el retorno es entender la salida, por qué se fueron, y posicionarnos desde ahí para entender también las problemáticas que estos retorna-

dos tienen. Una de las cuestiones más importantes que se ha analizado en la literatura migratoria tiene que ver con la disparidad de ingresos y de oportunidades de empleos en los países y regiones. Pero también hay otros factores que van a impulsar y a coadyuvar en los procesos migratorios, que tienen que ver con las desigualdades demográficas, la liberación de bienes, capitales y servicios, la revolución de las comunicaciones, la demanda en los países desarrollados de fuerza de trabajo con distintos niveles de especialización.

Si tomamos en cuenta como ejemplo el caso de España, en los últimos años hay una transformación en los patrones migratorios en lo que tiene que ver con los saldos migratorios con los países de América Latina y el Caribe. España deja de recibir inmigrantes y el saldo migratorio se vuelve negativo por primera vez en muchos años. Para América del Sur, España presenta saldos negativos, especialmente en aquellos colectivos que tuvieron mayor presencia como ecuatorianos y bolivianos. Para Centroamérica sigue habiendo saldos positivos aunque muy reducidos. Hay mayores saldos negativos de hombres que de mujeres. Los retornos no son masivos como se esperaba.

Este contexto de retorno en gran medida tiene que ver con la crisis que afectó fundamentalmente a los grandes países receptores. En el campo migratorio esto tuvo una serie de impactos: en primer lugar los regímenes de visas cada vez más estrictos, cerramiento de fronteras, legislaciones cada vez más severas para los colectivos migrantes, aumento en los niveles de desempleo, los gobiernos receptores aplican la austeridad reduciendo los beneficios sociales -son de público conocimiento las políticas que está llevando adelante el estado español reduciendo el sistema de protección, algo regresivo en términos de derechos-, un incremento de la migración irregular, de la trata y el tráfico de personas asociado a las restricciones de la migración, y un sentimiento antimigrante que se empieza a generar en los países receptores a partir de la crisis económica.





Todo esto amplificado por las campañas políticas, por la prensa sensacionalista, por los mitos, los estereotipos sobre los migrantes, y sus expresiones más severas como la xenofobia, la discriminación y el racismo. No tenemos que olvidar nada de esto si queremos entender a las personas que regresan.

Como vimos, la crisis económica y social que afecta a los países de destino genera un incremento del retorno. En esta última crisis el retorno no fue lo masivo que se esperaba. Muchos emigrantes decidieron esperar que mejoren las condiciones económicas en esos países, y otros redireccionaron sus estrategias migratorias hacia otros países europeos. Algunos países europeos lanzaron iniciativas para incentivar el retorno pero los resultados de esos programas fueron limitados.

El retorno fundamentalmente es de carácter selectivo, porque el regreso es en gran medida por razones económicas o familiares; al menos son las razones declaradas por los retornados. La mayoría retorna de forma individual, solo una parte lo hace con hijos y familia.

Algunos factores que van a dificultar el retorno es el número considerable de migrantes con un nivel importante de arraigo, el costo económico que implica una nueva migración, el riesgo de perder la posibilidad de volver al país de migración sobre todo en un contexto de políticas restrictivas, la percepción de los migrantes respecto a las oportunidades disponibles en sus países versus la situación del empleo y de los ingresos en el país de origen (muchas veces estas disparidades siguen estando presentes aún en poscrisis). El significado negativo que tiene el retorno para los propios migrantes porque sus expectativas estaban puestas en su proyecto migratorio.

Un tema clave es como entendemos ese retorno, ya que no siempre es un retorno que tenga expectativas positivas para la persona que retorna.

## Conclusiones

En primer lugar, el retorno es un derecho. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 dice que toda persona tiene derecho a regresar a su país. Esto también expresa el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 en que nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar a su propio país.

En segundo lugar, el retorno puede contribuir al desarrollo en los países de origen, o al menos en lo que tiene que ver con el mercado de trabajo. La pregunta es si es útil para los migrantes y la sociedad un retorno sin reintegración, y ese es un gran eje sobre el que se debe trabajar y discutir: la efectiva reintegración de esta población migrante.

En ese sentido, viendo un mapeo muy general de políticas de retorno que se han promovido en la región, que tienen que ver con algunos ítems como facilitar el retorno a través de incentivos directos como exenciones aduaneras, facilitación de pasajes, o algunas más indirectas, como la doble ciudadanía, los regímenes flexibles de residencia para connacionales y sus familias, la asistencia inicial al retorno una vez que se llega al país, su inserción en el mercado laboral.

Cabe destacar que, en general, si se mira la perspectiva de trayectoria material política, muchos esfuerzos estuvieron destinados a la recuperación de los migrantes calificados y, más aún, los altamente calificados.

Cuando hablamos de una verdadera reinserción debemos tener en cuenta algunos aspectos. Un primer aspecto tiene que ver con los retornantes y su inserción efectiva en los mercados de trabajo. Otro aspecto tiene que ver con la formación y la reconversión laboral. En esto hay una línea de discusión que tiene que ver con la acreditación de saberes, cómo justifican estos migrantes su valiosa experiencia en el exterior para aplicarla a los distintos ámbitos laborales. Vale destacar que esto puede llegar, si no está bien resuelto, a generar un mercado informal, que puede competir con las pequeñas empresas formalizadas, en algunos saberes y oficios donde el migrante trae su

experiencia desde el exterior. Esto último puede tener impactos negativos, entre ellos potenciar la discriminación hacia los retornados.

Otros aspectos son la certificación de competencias, la homologación de títulos, la portabilidad de las pensiones (la región tiene un convenio de seguridad social que es un avance en este sentido); los temas escolares, la reinserción de los niños en las escuelas y los liceos; los problemas de vivienda y la atención psicosocial para esta población.

No hay que descuidar la perspectiva de género. Es mucho más difícil para las mujeres. Muchas mujeres vuelven solas con sus hijos. La relación con sus hijos tiende a deteriorarse porque los chicos tienen que reinsertarse en una sociedad que no conocen.

Por último, a partir de los planteos que ha hecho la OIM, es importante en primer lugar diferenciar entre una asistencia humanitaria puntual de una promoción realmente de desarrollo, ese es un debate necesario que se debe dar en materia de construcción de políticas.

Se debe distinguir también entre facilitar esa asistencia inicial y una reintegración o reinserción efectiva de este colectivo al país de origen.

¿Cuáles son los factores claves que van a coadyuvar este proceso? La voluntad política para hacerlo; que haya recursos humanos y financieros destinados, y, sobre todo, destacamos la necesidad de una fuerte coordinación interinstitucional entre todas las entidades involucradas en las políticas de retorno.



