

TRANSFORMA

ACCIONES AFIRMATIVAS Y DIVERSIDAD SEXUAL

Documento base
Departamento de Perspectivas Transversales
Montevideo, 16 de agosto de 2012

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 afrodescendientes 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 Durban¹, “aterriza” los conceptos de acción afirmativa específicamente para la población afrodescendiente, pero que consideramos útiles también para el caso de diversidad sexual;

¹ 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.

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 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, desegregación, 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 segregación 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 heterosexista 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 pre-juiciosa 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 personas 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 factores 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 debe dirigirse hacia la sociedad acciones de sensibilización 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 CERD² 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 estructurales, 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)³ 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. (Bossuyt, 2002)

² Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación racial, NNUU, 1969.

³ 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 acciones afirmativas 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 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, 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 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: ¿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.⁴

⁴ Para mayor información en este sentido ver artículo en esta publicación: 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 Forociudadano 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
- 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
- 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.
- INE (2010): 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 2004.Barcelona.