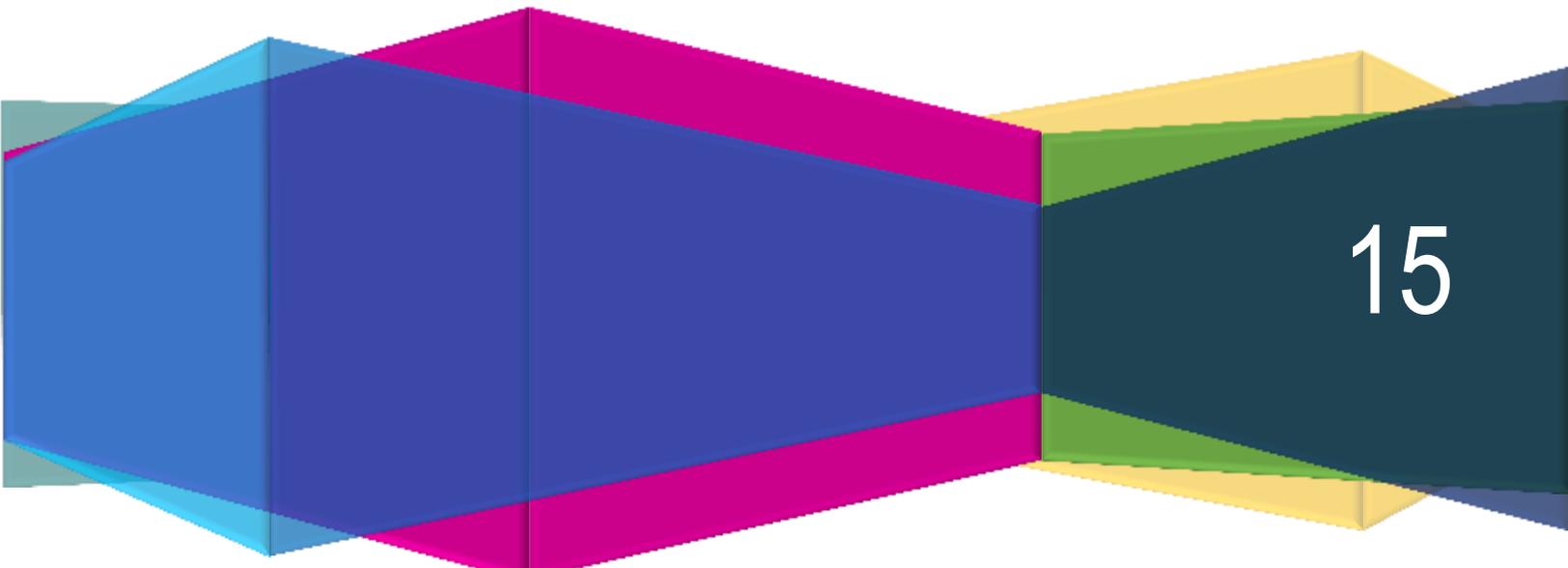




Ejes Transversales

Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos

Paraguay



15



Inclusión de los Ejes transversales de la Política de Gestión y Reducción de Riesgos en la filosofía y práctica institucionales

Antecedentes

La Secretaría de Emergencia Nacional cuenta desde finales de 2014 con la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos, la cual se constituye en un claro proceso de construcción de un país seguro y resiliente y a procesos de desarrollo sostenible. La política es el documento marco que contiene los principios rectores que orientarán las estrategias, programas, proyectos y acciones en materia de Gestión de Riesgos en el Paraguay.

Esta política marca un paso fundamental en el cambio de paradigma que promueve la institución de pasar de un enfoque emergencista hacia el de gestión y reducción de riesgos. Además, la política busca generar procesos que permitan armonizar e integrar enfoques sectoriales. Su formulación provee un marco guía que orienta las acciones y las decisiones políticas desde una perspectiva integral de Gestión del Riesgo de Desastres, como componente indispensable del desarrollo estratégico sostenible del país y bajo las premisas de una participación sin exclusión, el empoderamiento social, la acción intersectorial y la interculturalidad.

Paraguay incorpora al marco normativo nacional la **Política Nacional de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres** a través del Decreto 1402/14 al marco normativo nacional. El proceso de construcción de la política que incluyó a diversos actores y diferentes puntos de vista derivó en la inclusión de 8 temas transversales, o *Ejes Transversales de la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos*

Los ejes transversales representan marcos conceptuales para procesos de desarrollo humano; tienen un carácter interdisciplinario y de convergencia porque atraviesan, vinculan y conectan todas las acciones y áreas de gestión de esta Política; es así que se convierten en instrumentos para abarcar todos los temas y cumplir el objetivo aportar una visión de conjunto. Los ejes transversales identificados son:

- a. Enfoque de derecho.
- b. Perspectiva de género.
- c. Perspectiva de la niñez y adolescencia.
- d. Perspectiva de la tercera edad.
- e. Perspectiva de pueblos indígenas.
- f. Perspectiva de discapacidad.
- g. Perspectiva de migrantes.
- h. Perspectiva de personas privadas de libertad.



De la publicación y difusión a la acción estratégica

Actualmente la Secretaría de Emergencia Nacional, SEN, está iniciando un proceso de integración de los ejes transversales en el quehacer de la institución. El objetivo es construir sociedades más resilientes basadas en las diferentes características de la población rescatando las diversas necesidades, vulnerabilidades y capacidades. Para ello la estrategia tiene un doble abordaje, la integración desde el marco de la Política de Gestión y Reducción de Riesgos de lo que implica trabajar sobre la base de ejes transversales y la transversalización de la perspectiva de gestión de riesgo en sectores, instituciones y programas del estado.

Para ello se hace imprescindible un abordaje serio, articulado y armonioso entre los actores que manejan los distintos ejes. Con este fin la SEN está impulsando un proceso concertado y consultado con el fin de poner sobre la mesa los principales retos del país en materia de gestión de riesgos y cómo desde el fortalecimiento del abordaje de ejes transversales pueden derivarse beneficios concretos para la población más vulnerable.

Desarrollo conceptual

La **transversalidad** ha sido trabajada especialmente en el tema de “Género” y se entiende como "la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que la perspectiva de la igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas" (Consejo de Europa, 1999)

Con lo cual podemos interpretar que para el resto de ejes transversales la transversalidad sería:

“La organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que la perspectiva que nos da el eje transversal se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”

La transversalidad también supone la incorporación, la aplicación del Principio de Igualdad de Trato y de Oportunidades, y el de No Discriminación, a las Políticas Públicas, de modo que se garantice el acceso a todos los recursos en igualdad de condiciones, se planifiquen las políticas públicas teniendo en cuenta las desigualdades existentes y se identifiquen y evalúen los resultados e impactos producidos por éstas en el avance de la igualdad real.

Cada uno de los ejes tiene su propia construcción, forma de entenderse, contexto, acercamiento, herramientas, análisis e instituciones que velan porque sean tenidos en cuenta. Todos ellos no son más que el reconocimiento de que vivimos en sociedades multiculturales, multiétnicas, en las que existen diferentes condicionantes según nuestro sexo, etnia, edad, situación física, situación jurídica.

El primero de los ejes transversales, **el enfoque de derechos** supone el paraguas donde se reconocen el resto de ellos.



“Enfoque” o “Perspectiva”:

Enfoque: conducir la atención hacia un tema, cuestión o problema desde unos supuestos desarrollados con anticipación a fin de resolverlo de modo acertado. (*Diccionario de la Real Academia de la Lengua*)

Perspectiva: Punto de vista desde el cual se considera o se analiza un asunto. Visión, considerada en principio más ajustada a la realidad, que viene favorecida por la observación ya distante, espacial o temporalmente de cualquier hecho o fenómeno. (*Diccionario de la Real Academia de la Lengua*)

También en este caso el tema de género ha sido pionero y a modo de ejemplo recordamos que: *“La Perspectiva de Género permite enfocar, analizar y comprender las características que definen a mujeres y hombres de manera específica, así como sus semejanzas y sus diferencias. Desde esa perspectiva se analizan las posibilidades vitales de unas y otros, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros; también los conflictos institucionales y cotidianos que deben encarar, y las múltiples maneras en que lo hacen.”*

Sin entrar en detalles queremos presentar a continuación los aspectos generales de cada eje transversal y algunas herramientas de referencia que nos pueden ayudar a entenderlos:

Ejes Transversales de la Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos

Los ejes transversales representan marcos conceptuales para procesos de desarrollo humano; tienen un carácter interdisciplinario y de convergencia porque atraviesan, vinculan y conectan todas las acciones y áreas de gestión de esta Política, lo cual significa que se convierten en instrumentos que abarcan todos los temas cumpliendo el objetivo aportar una visión de conjunto. Los ejes transversales identificados se detallan cada uno en un apartado teórico, reflexivo y práctico, como ensayo de un primer paso hacia la implementación efectiva de los mismos en la gestión y reducción de riesgos en el Paraguay.



Enfoque de derechos

a. Enfoque de derecho: está basado normativamente en estándares internacionales de Derechos Humanos y operacionalmente dirigido a promover, proteger y efectivizar los derechos humanos. Un enfoque de este tipo integra la normativa, principios y estándares del sistema internacional de derechos humanos en la legislación, programas, planes y proceso del desarrollo.

“El enfoque de derechos busca cortar con anteriores prácticas del desarrollo centradas en la identificación y satisfacción de las necesidades básicas de la población beneficiaria, y reemplazarlas por prácticas basadas en el reconocimiento de que toda persona es titular de unos derechos inherentes. El objetivo ya no es la satisfacción de necesidades, sino la realización de derechos. Esta distinción es clave. Los derechos implican obligaciones. Las necesidades no. Hablar de derechos implica hablar de quien tiene responsabilidades en relación a esos derechos.” (PNUD)

“El esfuerzo orientado a articular una nueva ética con políticas públicas a nivel social y judicial y privadas, es lo que se ha denominado como el enfoque de derechos humanos. Este procura construir un orden centrado en la creación de relaciones sociales basadas en el reconocimiento y respeto mutuo y en la transparencia, de modo que la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de todas las personas y colectividades, sin excepción alguna, constituya una obligación jurídica y social (.....) buscando construir mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones, y consecuentemente la vida social y cotidiana de las personas con base en una nueva ética del desarrollo humano.” (Guendel; 1999.:3)

Son parte inherente de este enfoque, las siguientes características:

- a) Reconocer la ciudadanía como un derecho de todas las personas, independientemente de su sexo, nacionalidad, edad, etnia, condición social y opción sexual; y es deber del Estado proteger y garantizar el cumplimiento de este derecho.
- b) Necesario revisar el marco jurídico actual sobre derechos de las personas y la construcción de un marco formal de regulación de las relaciones sociales que asegure el reconocimiento y respeto de sí y de los otros y que establezca e institucionalice los mecanismos de vigilancia, seguimiento y exigibilidad de los derechos.
- c) Reconocer que la estructura social está fundamentada en relaciones sociales basadas en el poder (en sus distintas manifestaciones: económico, generacional, de género, étnicas, ente otros). Por tanto, al redefinir el marco de las relaciones entre las personas, se han de considerar las diferencias sociales y las económicas (que se han expresado en término de desigualdades) para buscar relaciones de igualdad y respeto a las diferencias.
- d) Enfatizar en la persona como sujeto integral (bio-psico-social), concreto y particular, cuyos derechos son universales, indivisibles e integrales.



- e) Es una perspectiva que recupera la diversidad social y reconoce la especificidad.
- f) Plantear la democracia como un derecho humano, asociada intrínsecamente, a la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de gobernar, la participación ciudadana, la vigilancia y la exigibilidad de los derechos ciudadanos. Se refiere a una democracia participativa, con participación real y consciente de la ciudadanía en la propuesta y la toma de decisiones, sin sectores sociales excluidos y con mecanismos claros de exigibilidad y control ciudadano.
- g) Suponer una institucionalidad centrada en el sujeto, “más y mejores mecanismos de coordinación de los sistemas de acción social y de los sistemas político administrativos”. (Guendel; 1999: 12)

Herramientas, ENLACE: [Conocer más](#)



Perspectiva de género

b. Perspectiva de género: se deberán considerar acciones que aseguren que tanto mujeres como hombres recibirán por igual los beneficios de las medidas desarrolladas respecto a la GR y RR, aunque para ello deban realizarse abordajes diferenciados para cada género.

“La Perspectiva de Género permite enfocar, analizar y comprender las características que definen a mujeres y hombres de manera específica, así como sus semejanzas y sus diferencias. Desde esa perspectiva se analizan las posibilidades vitales de unas y otros, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros; también los conflictos institucionales y cotidianos que deben encarar, y las múltiples maneras en que lo hacen.” (FAO)

La “perspectiva de género”, en referencia a los marcos teóricos adoptados para una investigación, capacitación o desarrollo de políticas o programas, implica:

- a) reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en general favorables a los hombres como grupo social, y discriminatorias para las mujeres;
- b) que dichas relaciones han sido constituidas social e históricamente y son constitutivas de las personas;
- c) que las mismas atraviesan todo el entramado social y se articulan con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual y religión.

La perspectiva de género opta por una concepción epistemológica que se aproxima a la realidad desde las miradas de los géneros y sus relaciones de poder. Sostiene que la cuestión de los géneros no es un tema a agregar como si se tratara de un capítulo más en la historia de la cultura, sino que las relaciones de desigualdad entre los géneros tienen sus efectos de producción y reproducción de la discriminación, adquiriendo expresiones concretas en todos los ámbitos de la cultura: el trabajo, la familia, la política, las organizaciones, el arte, las empresas, la salud, la ciencia, la sexualidad, la historia. La mirada de género no está supeditada a que la adopten las mujeres ni está dirigida exclusivamente a ellas. Tratándose de una cuestión de concepción del mundo y de la vida, lo único definitorio es la comprensión de la problemática que abarca y su compromiso vital.

Existe un concepto clave que hay que manejar dentro de la perspectiva de género que es el de **“gender mainstreaming” o “transversalidad de género”**:

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ECOSOC (1997) define el **mainstreaming de género** como “el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres, cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas a fin de que hombres y



mujeres se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de géneros” (García/ PNUD, 2008).

En este contexto, el mainstreaming es un proceso político, y a la vez técnico, que tiene como objetivo que todas las actividades de las instituciones tanto de carácter público como privado contribuyan a cerrar las brechas de desarrollo humano que persisten entre hombres y mujeres. Por lo tanto, la perspectiva de género debe ser integrada también en el seno de las organizaciones, es decir, en su cultura organizacional.

La aplicación del “gender mainstreaming” a las [políticas públicas](#) supone que la dimensión de género y la igualdad de oportunidades deben promoverse tanto desde la toma de decisiones como desde la gestión. Se trata por tanto de integrar el objetivo de alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todos los momentos del proceso de desarrollo de una política (análisis, [planificación](#), ejecución y [evaluación](#)); en todas las áreas de políticas relevantes y en todos los niveles sectoriales (De la Cruz, 2009).

Herramientas: [ENLACE](#)



Perspectiva de Niñez y Adolescencia

c. Perspectiva de la niñez y adolescencia: se deberán considerar acciones que aseguren que niños y adolescentes recibirán por igual los beneficios de las medidas desarrolladas respecto a la GR y RR, aunque para ello deban realizarse abordajes diferenciados para este sector ciudadano.

Cuando hablamos de diversidad etaria, echamos una mirada al ciclo de la vida de las personas y a las necesidades que tienen unas y otros en cada momento de la vida. Estas necesidades variarán según la edad, pero también en función del género, el origen étnico-racial, la clase socioeconómica, el contexto rural o urbano, la orientación sexual, las discapacidades, etc.

Las vulnerabilidades específicas de la niñez han sido ampliamente reconocidas dando lugar a una serie de normativas internacionales, como la **Convención sobre los Derechos del Niño** (1989). Esta convención define los derechos humanos básicos que deben disfrutar los niños y niñas: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social (UNFPA, 2005). Sin embargo, la cotidianidad nos muestra una realidad diferente. A pesar de los avances logrados, seguimos observando el trabajo infantil en nuestra cotidianeidad y escuchando noticias acerca de la explotación sexual comercial de menores. La desprotección frente a la trata, el tráfico, el abandono y la violencia sigue siendo una realidad para millones de niños, niñas y adolescentes de la región.

“Entender la niñez y la adolescencia en perspectiva de derechos significa una radical transformación de paradigma que hace que todas las actividades sociales relacionadas con niños, niñas y adolescentes se dirijan al cumplimiento y a la prevención de la amenaza o vulneración de sus derechos.

Además implica que las iniciativas adquieran la importancia que realmente tienen y no puedan ser eludidas ni por el Estado, ni por la sociedad, ni por la familia, ni por cada adulto, y ni siquiera por los niños, niñas y adolescentes.

Se entiende entonces que no es solo un asunto de aplicación de normas, sino de garantía de derechos, y que la función y obligación del Estado, la familia y la sociedad en general es precisamente garantizar el disfrute pleno de los derechos y generar las condiciones necesarias que faciliten el desarrollo armónico e integral de la niñez y la adolescencia a la luz de la doctrina de la protección integral.

La doctrina de la protección integral es tutelar garantista (garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales). Consiste en la construcción de una nueva concepción sobre los niños, niñas y adolescentes y de sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado. En ella se concibe a la niñez y la adolescencia como una sola y se reconoce a todos sus integrantes como sujetos de derechos que el Estado está obligado a garantizar mediante políticas públicas básicas y universales.



La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Los ejes de la protección integral son:

- Reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos (sujetos de su propio destino)
- Garantía y cumplimiento de los mismos (obligación del Estado en corresponsabilidad con la sociedad y la familia)
- Prevención de su amenaza o vulneración
- Seguridad de su restablecimiento inmediato¹

Herramienta: “Los niños y niñas, y la Gestión de Riesgos”. Artículo. [ENLACE](#)

¹Álvaro Posada Díaz, 2007



Perspectiva de tercera edad

d. Perspectiva de la tercera edad: se deberán considerar acciones que aseguren que los ciudadanos mayores recibirán por igual los beneficios de las medidas desarrolladas respecto a la GR y RR, aunque para ello deban realizarse abordajes diferenciados.

El aumento de la esperanza de vida en las sociedades avanzadas como consecuencia de la estabilidad y el bienestar alcanzado, ha ocasionado un cambio radical en las pirámides demográficas, produciéndose una transformación global (Ríos, Ríos y Padial, 2000).

Son muchas las personas en el mundo actual que dedican su esfuerzo y estudio a lo que podría denominarse como la nueva cultura de la longevidad.

En realidad, es el intento de vivir más y en mejores condiciones físicas, sociales y mentales, producto de que el avance social está orientado hacia esa dirección, buscando así un modelo de envejecimiento competente en un sentido útil y productivo, capaz de fortalecer desde un punto de vista genérico de la salud su calidad de vida (Ríos y col, 2000). Se define la calidad de vida como un estado de bienestar; sin embargo esta noción tomará diferentes énfasis, según el contexto del cual parte su valoración (Faden y Germán, 1994).

Uno de los aspectos importantes de la formación del individuo es el aprendizaje de actitudes que expresan los valores que privilegia la cultura. Las actitudes del individuo y de la sociedad con respecto al Adulto Mayor son parte del aprendizaje de valores.

Las variables que involucran la perspectiva subjetiva de la calidad de vida se entenderán de la siguiente forma: autonomía estará definida como capacidad funcional, que se refiere a si puede o no realizar actividades básicas e instrumentales; el soporte social que se refiere a las estrategias (prestar ayuda, colaboración) que permiten relacionarse con los demás; salud mental el cual involucra el grado de armonía psico-emocional y la actividad física recreativa como la satisfacción y la disponibilidad de este para la realización de dichas actividades.



Perspectiva de pueblos indígenas

e. Perspectiva de pueblos indígenas: incorpora aspectos vinculados a la diversidad cultural de los pueblos indígenas en el trazado de líneas de acción con respecto a la GR y RR. Los lineamientos estratégicos y los grandes objetivos buscados mediante una Política de Estado de GR y RR deberán tomar en cuenta abordajes diferenciados que consideren las características culturales de este sector de la sociedad para asegurar que todos alcancen beneficios por igual.

Trabajar con pueblos indígenas a nivel de país implica adaptar los procesos y estrategias de programación para asegurar su participación efectiva. Sus derechos humanos, aspiraciones, culturas y características específicas deben ser plenamente respetados y fortalecidos para que la programación sea efectiva.

Las normas de derechos humanos contenidas en, y los principios derivados de, la Declaración universal de los derechos humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, constituyen el marco para la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos y culturalmente sensible al abordar la situación específica de los pueblos indígenas.

La transversalización e integración de las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en el desarrollo implica que los principios de diversidad cultural y el diálogo intercultural tienen que ser integrados en todas las políticas y programas.

Este concepto se refleja en la Recomendación 12 del programa de acción del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, el cual declara que “Se recomienda que la cultura se integre como requisito previo y como base para la elaboración de los proyectos de desarrollo, a fin de crear ‘desarrollo con identidad’, respetando el modo de vida de los pueblos y fomentando un desarrollo humano sostenible.”

También implica la participación efectiva de los pueblos indígenas y sus representantes, incluidas las mujeres indígenas, en todos los ciclos de programación y procesos de planificación estratégica, así como emprender consciente y proactivamente todos los esfuerzos para asegurar que sus derechos sean respetados, promovidos y fortalecidos gracias a las actividades de programas y proyectos.

En muchos lugares del mundo, los pueblos indígenas enfrentan una historia de discriminación y exclusión que les ha mantenido al margen de las sociedades mayoritarias con las que conviven. Por esta razón, afrontan grandes dificultades para mantener y formular sus propios modelos de desarrollo y bienestar y por consiguiente la pobreza y la exclusión les afectan de manera desproporcionada



Bajo los principios básicos de universalidad, igualdad y no discriminación, los pueblos indígenas son titulares del conjunto de derechos enunciados por el derecho internacional. Sin embargo, los pueblos indígenas, como colectivos, tienen culturas y cosmovisiones distintas y únicas, y sus necesidades actuales y aspiraciones para el futuro pueden diferir de aquellas de la población dominante. Su igual valor y dignidad sólo pueden ser asegurados por medio del reconocimiento y protección no sólo de sus derechos individuales sino también de sus derechos colectivos como grupos distintivos. Estos derechos pueden materializarse de manera significativa cuando se afirman colectivamente. Esto ha conllevado a la formulación de un conjunto separado de instrumentos internacionales para el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2010)

Aunque mucho se ha dicho y escrito sobre este tema, subsiste en la comunidad global el convencimiento de que los indígenas pertenecen a un tipo de sociedad que, por razones que nunca se explicitan del todo, sobreviven actualmente como residuos de sociedades antiguas que no se han integrado completamente a la sociedad mayoritaria. Por ello, se sostiene, viven en condiciones materiales deficientes, presentan altos índices de desnutrición infantil, mortalidad y analfabetismo, y poseen una escasa participación en la vida política global.

Estas concepciones, que presentan a los indígenas como sociedades incompletas e imperfectas y que tienen su arraigo en certezas decimonónicas sobre la existencia de progreso social unilineal, se reflejan en categorías tales como "minorías empobrecidas", "grupos vulnerables", "sector careciente", "grupos marginados", "segmento social atrasado", etcétera.

El problema de las categorizaciones sociales es que ellas configuran los derechos que los grupos en cuestión están autorizados a reivindicar y determinan la orientación y diseño de las políticas públicas. Así, es factible que se acepten –y propicien– demandas de asistencia económica pero se califiquen como "excesos" intolerables las reivindicaciones de autonomía política de los pueblos indígenas.

Un enfoque basado en las categorías antedichas sostiene que la existencia de los pueblos indígenas es una cuestión circunstancial que se da en un momento determinado pero que puede –y debe– cambiar si se adoptan medidas positivas dirigidas a alcanzar su gradual integración en la sociedad global civilizada.

Un enfoque que tenga en cuenta, en primer lugar, las consecuencias jurídicas que acarrea para los pueblos indígenas el ser ubicado en una u otra categoría y, en segundo lugar, que pondere la categoría social que sea más compatible con los objetivos y aspiraciones del grupo cuyos derechos desea proteger.

"Las comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellos que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades previas a la invasión y colonización que se desarrollaron en sus territorios, se consideran a sí mismos distintos de otros sectores de las sociedades que prevalecen actualmente en esos territorios, o en partes de los mismos. En la actualidad constituyen sectores no dominantes de la sociedad y están determinados a preservar, desarrollar y traspasar a futuras generaciones sus territorios



ancestrales y su identidad étnica, como base de su continua existencia como pueblos, de acuerdo con sus propias pautas culturales, instituciones sociales y sistemas legales"²

La existencia de categorizaciones sociales externas a los pueblos mismos es motivo de disputas permanentes por parte de sus dirigentes y organizaciones. Mientras el Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU) elaborado por un Grupo de Trabajo con fuerte presencia de indígenas no incluye definición alguna, su símil Interamericano ha pretendido circunscribir qué se entiende por tal, generando planteos como el realizado por el National Congress of American Indians en 1999, que propone reemplazar las definiciones por el siguiente texto: "*Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual de mantener y desarrollar sus identidades distintivas y a ser reconocidos como tales*".

Frente a tales planteos los Estados se han visto, en parte, obligados a aceptarlos incorporando el autorreconocimiento como criterio fundamental para la definición de indígena, esto es: la conciencia que los mismos tienen de su identidad. Estos cambios han sido receptados por el Convenio 169 de OIT que en su artículo 1.2. establece: "*La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio*". (Morita Carrasco, licenciada en Antropología, Facultad de Filosofía y Letras (UBA))

Herramientas en: <http://www.acnur.org/t3/pueblos-indigenas/publicaciones/>

²José Martínez Cobo. Relator Especial de Naciones Unidas



Perspectiva de discapacidad

f. Perspectiva de discapacidad: considera acciones que aseguren que ciudadanos discapacitados recibirán por igual los beneficios de las medidas desarrolladas respecto a la GR y RR, aunque para ello deban realizarse abordajes diferenciados para este sector ciudadano.

Según el Artículo I de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidades, las personas con discapacidad incluyen aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. Normalmente se clasifica en tres tipos: Discapacidad física, Discapacidad sensorial y Discapacidad mental e intelectual.

En la “Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud” aprobada por la OMS en 2001 se plantea que la discapacidad resulta de la interacción de tres factores:

- Deficiencias en el nivel corporal
- Limitaciones en la actividad en el nivel individual
- Restricciones en la participación en el nivel social.

La desventaja que pueda representar para la persona será consecuencia de los obstáculos restrictivos de su entorno tanto o más que de sus déficits. La superación de la desventaja requerirá de la rehabilitación de funciones o tratamiento individual, que será necesaria en la mayoría de los casos para la mejor adaptación de la persona y de la adaptación del entorno.

La solución, por tanto, no es sólo individual, requiere el uso de facilitadores y ayudas técnicas, modificaciones en los entornos físicos inmediatos, adaptación de procedimientos y servicios de la comunidad, promoción para influir en la toma de decisiones, desarrollo de normas, actitudes y comportamientos individuales y sociales positivos.

La perspectiva de discapacidad se propone eliminar todas las causas de exclusión de las personas con discapacidad, como el rechazo, la desigualdad, la discriminación y la falta de accesibilidad. Promueve la igualdad a través de la equidad y el empoderamiento de las personas con discapacidad.

Herramienta: “Manual Para la Transversalización de la Perspectiva de Discapacidad en los Programas y Proyectos de Desarrollo”. PNUD, 2013. [Descarga](#)



Perspectiva de migrantes

g. Perspectiva de migrantes: se deberán considerar acciones que aseguren que ciudadanos migrantes recibirán por igual los beneficios de las medidas desarrolladas respecto a la GR y RR, aunque para ello deban realizarse abordajes diferenciados para este sector ciudadano.

A nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término "migrante." Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por "razones de conveniencia personal" y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias.

Migrante calificado- Trabajador migrante que por sus competencias recibe un tratamiento preferencial en cuanto a su admisión en un país distinto al suyo. Por esas razones, está sujeto a menos restricciones en lo que respecta a la duración de su estadía en el país receptor, al cambio de empleo y a la reunificación familiar.

Migrante documentado - Migrante que ingresa legalmente a un país y permanece en él, de acuerdo al criterio de admisión.

Migrante económico - Persona que habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual busca mejorar su nivel de vida, en un país distinto al de origen. Este término se distingue del de "refugiado" que huye por persecución o del refugiado de facto que huye por violencia generalizada o violación masiva de los derechos humanos. También se usa para hacer referencia a personas que intentan ingresar en un país sin permiso legal y/o utilizando procedimientos de asilo de mala fe. Asimismo, se aplica a las personas que se establecen fuera de su país de origen por la duración de un trabajo de temporada (cosechas agrícolas), llamados "trabajadores de temporada" o temporeros.

Migrante irregular - Persona que habiendo ingresado ilegalmente o tras vencimiento de su visado, deja de tener status legal en el país receptor o de tránsito. El término se aplica a los migrantes que infringen las normas de admisión del país o cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país receptor (también llamado clandestino/ ilegal/migrante indocumentado o migrante en situación irregular).

Trabajador de temporada - Todo trabajador migrante cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice durante parte del año. (Art. 2 (2) (b) de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990).

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la capacidad de desplazarse es una dimensión de la libertad que forma parte del desarrollo (PNUD, 2009). Así, la migración voluntaria se presenta como un medio para el desarrollo de las capacidades de las personas. Pero la migración tiene otras caras. A menudo la decisión de migrar se debe a la limitación de oportunidades y a la violación de los derechos



fundamentales de las personas en los países de origen (derecho al empleo y a una remuneración digna, a la salud y la educación, a la protección contra la discriminación y la violencia de género, etc.), y por tanto el fenómeno puede leerse como una restricción de la libertad. Esto evidencia que el equilibrio y moderación de los flujos migratorios sólo podrá darse a través de la reducción de las desigualdades entre las zonas de origen y destino.

Según el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE, el número de migrantes de América Latina y el Caribe se incrementó notablemente en los últimos años, llegando a poco más de 21 millones en 2000 y a casi 25 millones de personas en 2005. Estas cifras representan el 13% de los migrantes internacionales en el mundo, e indican que cerca del 4% de la población de la región es emigrante, aunque algunas naciones caribeñas tienen más de un 20% de su población en el exterior. Estados Unidos es el destino preferente de la mayoría de los emigrantes de la región, y a la fecha alberga a 18 millones, más de la mitad del total de personas que han emigrado a ese país (CEPAL, 2006b).

En general, hombres y mujeres abandonan sus países en busca de mejores condiciones económicas que amplíen las oportunidades de desarrollo para sí y sus familias. Sin embargo, detrás de la migración femenina aguardan otras causas no monetarias, como la discriminación por razones de género, que pueden influir directa o indirectamente en la decisión de las mujeres. Así, las disparidades en el acceso a la educación, la salud, el empleo y salarios dignos, la violencia de género, el control de la sexualidad, etc. son algunas de las causas que desencadenan la migración femenina. Además, las familias a menudo deciden apoyar la migración de la mujer en base a la experiencia de que las mujeres están dispuestas a realizar mayores sacrificios personales que los hombres para garantizar el bienestar familiar, remiten una mayor proporción de sus ingresos, gastan menos en sí mismas y aceptan peores condiciones de vida (Piper, 2005).

Las condiciones laborales de mujeres y hombres en los países de destino también muestran diferencias en base al género, que actúan como principio organizador del mercado laboral, reproduciendo y reforzando los roles tradicionales. Mientras los hombres predominan en el sector de la agricultura y la construcción, las mujeres presentan mayor concentración laboral en los servicios personales, como trabajo doméstico, cuidado de niños y ancianos, y trabajo sexual. Se calcula que en Francia, Italia y España la proporción de mujeres migrantes que trabajan como domésticas supera el 50%. Además, los sectores feminizados son especialmente proclives a la irregularidad, baja remuneración, flexibilidad, escaso reconocimiento social e insuficiente protección legal (INSTRAW, 2008).

Herramienta: Género en marcha. Trabajando el nexo migración- desarrollo desde una perspectiva de género. ONUMujeres, 2013. [Descargar](#)





Perspectiva de personas privadas de libertad

h. Perspectiva de personas privadas de libertad: se deberán considerar acciones que aseguren que personas privadas de libertad recibirán por igual los beneficios de las medidas desarrolladas respecto a la GR y RR, aunque para ello deban realizarse abordajes diferenciados para este sector ciudadano.

El derecho internacional de los derechos humanos impone a los Estados el deber de tratar humanamente, de acuerdo a su dignidad inherente, a las personas privadas de libertad. Esto quiere decir que, en tanto persona, no pierde sus derechos fundamentales por ese hecho, sino que, por el contrario, goza de ellos de la misma manera que los ciudadanos libres, a excepción de los que ha sido despojado por la sentencia condenatoria y de ciertas restricciones que son consecuencia necesaria de la privación de libertad.

De acuerdo con lo anterior, las restricciones a los derechos y libertades que son consecuencia del estado de privación de libertad, como la restricción a la privacidad e intimidad familiar, deben limitarse de manera estricta, puesto que toda restricción sólo se justifica para el derecho internacional si cumple con ciertos requisitos de legitimidad, a saber: a) que la restricción esté contemplada en una norma de rango legal, b) que tenga un objetivo legítimo y c) que sea proporcional.

Respecto de otros derechos humanos, la privación de libertad no justifica su restricción, de manera que éstos deben ser respetados y garantizados de la misma forma que lo son respecto de las personas que gozan de su libertad.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, en su observación general No 21, establece que las personas privadas de libertad merecen un trato acorde a su dignidad, de la misma manera que las personas libres. Esto significa que deben gozar de todos sus derechos, salvo aquellos que por su estado de reclusión resultan necesariamente restringidos.

Para la Corte IDH, el contexto de vulnerabilidad dado por el estado de subordinación y dependencia en que se halla la persona privada de libertad frente al Estado, obliga a este último a asumir una serie de iniciativas especiales para garantizar la efectividad de sus derechos humanos, hasta el punto de constituirse en su garante. Adoptar esta posición de garante, señala la Corte, significa para el Estado hacerse responsable de todo lo que ocurra con las personas que están bajo su custodia en los centros penitenciarios u otros lugares de detención. Esto quiere decir, en parte, que el Estado debe rendir cuentas y explicar las decisiones y procedimientos que adopta a fin de reducir los espacios de arbitrariedad y, frente a una violación a los derechos humanos, realizar una investigación seria y procesar a quienes resulten responsables.