

EL 134 Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

DISCRIMINACION Y OLVIDO

olvido olvido olvido

discriminación y olvido
discriminación y olvido

UNIVERSIDAD
AUTONOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

ISSN 0186-1840
noviembre-diciembre, 2005
año 21, \$35.00



P resentación

A pesar de los avances científicos, tecnológicos, sociales y culturales que la humanidad ha alcanzado a la entrada del siglo XXI, existe un lado contrastante, opuesto y condenable del género humano que no corresponde con los logros alcanzados: la exclusión social de una persona o un grupo de personas por motivos subjetivos como el prejuicio social, la intolerancia racial, la arrogancia cultural o actitudes de menosprecio y estigmatización que finalmente se traducen en cancelación de derechos y oportunidades para grupos humanos, sobre todo aquellos considerados en condiciones de vulnerabilidad. Los avances logrados hasta ahora palidecen y se ven minúsculos ante la discriminación.

La discriminación sigue siendo una práctica cotidiana que se desarrolla a través de múltiples modalidades en los distintos ámbitos del quehacer humano en los cinco continentes. Pese a la existencia de instrumentos internacionales como convenciones, tratados, conferencias o declaraciones, o de la creación de instituciones internacionales de defensa y protección de los derechos fundamentales o de la inclusión de las garantías individuales en los textos constitucionales de cada nación, los actos y las prácticas discriminatorias están presentes en cada sociedad y en muchas ocasiones su percepción o reconocimiento parece invisible. En tal sentido, en el ideal, una sociedad que se considere democrática tiene el compromiso de enfrentar y erradicar el fenómeno de la discriminación.

Por considerar a la discriminación como un tema de gran relevancia para la agenda política nacional, *El Cotidiano* se propone en este número realizar una aproximación a los ámbitos más significativos que están vinculados con este fenómeno desde la perspectiva nacional como desde el horizonte internacional. Para tales fines, el eje conductor de los trabajos que se incluyen en esta edición de la revista *El Cotidiano* se centra en dimensionar los aspectos legales, institucionales, procedimentales, sociales o culturales relacionados con la exclusión social, la estigmatización cultural y la cancelación de derechos y oportunidades.

En este número participan académicos, investigadores y servidores públicos vinculados con el fenómeno de la discriminación, cuya diversidad en los marcos de referencia, opiniones y críticas sobre la problemática en cuestión, enriquece el tratamiento del tema y permite contrastar distintos enfoques sobre la forma de entender, analizar y combatir el desarrollo de este fenómeno mundial. La temática que se aborda, sin pretender ser exhaustiva, debe considerarse sólo como el inicio de un proceso de discusión sistemática para esta casa de estudios.

Los trabajos que se presentan dan cuenta de la problemática de este fenómeno y de los aspectos centrales del mismo relacionados con la génesis del marco legal vigente, las instituciones nacionales encargadas de tutelar el derecho a la no discriminación, los instrumentos internacionales involucrados, la perspectiva teórica-conceptual, los estudios de diagnóstico, las políticas públicas, así como aspectos específicos de fenómenos como el racismo, la discriminación en los adultos mayores, en los jóvenes, en la gente con discapacidad, los migrantes mexicanos en Estados Unidos y la perspectiva de género. Las distintas perspectivas que se abordan apuntalan la idea de la gravedad del fenómeno en México, el cual no corresponde al nivel de desarrollo integral que deberíamos tener como país.

Con base en el conjunto de los trabajos que se prestan en este número, *El Cotidiano*, como una revista que periódicamente promueve y analiza los temas prioritarios de la realidad mexicana actual, espera contribuir al análisis, discusión y reflexión académicos en torno a una problemática crónica profundamente arraigada en términos sociales y que ha perjudicado significativamente el desarrollo de la sociedad de nuestro país.

Alejandro Becerra Gelóver
(Coordinador del Número)

Rasgos y retos de la lucha contra la discriminación en México

Gilberto Rincón Gallardo*

La lucha contra todas las formas de discriminación es una de las principales tareas de cualquier sociedad democrática. Y es una de las tareas principales porque la discriminación es una forma específica de la desigualdad, que hace imposible el disfrute de derechos y oportunidades para un amplio conjunto de personas y grupos en la sociedad. Una sociedad que discrimina y excluye no puede considerarse una sociedad con una aceptable calidad democrática.

La lucha contra las distintas formas de la discriminación en México es una tarea que apenas comienza. Los pasos legales e institucionales que hemos dado, no obstante ser importantes e imprescindibles, representan un avance escaso respecto de la magnitud de los desafíos que enfrentamos. Se trata, sin embargo, de avances de una importancia superlativa, y sin los cuales estaría no sólo comprometida sino incluso anulada la lucha contra la discriminación en México. Así que una primera evaluación de lo logrado en este terreno ha de ser necesariamente prudente y hasta conservadora, pero en modo alguna pesimista o negativa

Se trata, en efecto, de un avance modesto toda vez que la existencia de

las prácticas discriminatorias en México es amplia y socialmente muy relevante y, en este sentido, la tarea de su reducción y su eliminación se presenta como un desafío de largo plazo. Empero, las condiciones mismas que hacen posible formular plazos para su eliminación han sido establecidas de manera adecuada y nos orientan en el sentido correcto, es decir, en el sentido de la construcción de una sociedad más igualitaria, con mayor reciprocidad entre sus ciudadanos y entre sus grupos y respetuosa de los derechos fundamentales de todas las personas.

Por ello, difícilmente se podría alardear de que la experiencia mexicana en materia de no discriminación ha cumplido siquiera sus metas más elementales, o de que pudiera convertirse en un modelo o en una fuente de lecciones para el resto de países

de América Latina o del mundo, pero tampoco se puede afirmar que la ruta mexicana contra la discriminación esté desencaminada o que los criterios básicos que la animan no sean compatibles con el lenguaje contemporáneo de los derechos fundamentales.

Sin embargo, lo que sí podría ser útil para una reflexión de cara a los retos del futuro y en aras de fomentar un diálogo tanto con las entidades federativas del país como con otras naciones es la referencia al tipo de ruta que estamos siguiendo, el enfoque que nos ha guiado y las prioridades que hemos establecido.

Hasta el año 2000, la posición oficial del gobierno mexicano acerca de la discriminación era que ésta no existía. Se aceptaba que la población mexicana estaba sujeta a una fuerte desigualdad socioeconómica, pero se negaba la existencia tanto de rutinas

* Presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

sociales de exclusión sistemática de grandes grupos como de actitudes y prácticas de desprecio hacia muchas personas en razón de algún estigma social. Prevalecía entonces la idea de que la discriminación era sólo y siempre discriminación racial, y que si se consideraba vigente la ideología del mestizaje triunfante cuyo máximo valor era la idea de una condensación racial y cultural que daba identidad a una nación unitaria e integrada, entonces se podía declarar que en México no existía discriminación.

Sin embargo, numerosos movimientos sociales, grupos políticos y expertos de distinta procedencia venían poniendo en duda esta idea de una nación reconciliada consigo misma en los aspectos fundamentales de su identidad. El mito de la nación unitaria no pudo soportar más las evidencias no sólo del pluralismo doctrinal y étnico que realmente existían, sino de la exclusión, segregación y limitación de derechos para grupos sociales completos en razón de estigmas y prejuicios irracionales pero fuertemente implantados en la cultura, las leyes y en las costumbres.

Así, uno de los elementos innovadores que acompañó a la alternancia en el poder presidencial en México, fue la generación de un nuevo ambiente de discusión social que, entre otras cosas, permitió otra lectura del fenómeno de la discriminación. En este nuevo ambiente, se hizo posible mostrar que la lucha contra la discriminación y la exclusión social es parte imprescindible del proceso de construcción democrática.

En febrero de 2001, se instaló, con el apoyo del nuevo gobierno federal, la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. Esta Comisión se integró con representantes de los principales partidos políticos, con legisladores, con funcionarios públicos, con representantes de organizaciones que defienden los derechos de grupos sujetos a discriminación, y por académicos y otros especialistas. Se trató de una Comisión plural e incluyente, y los resultados de su trabajo reflejaron, por fortuna, esta composición.

La Comisión, tras un intenso trabajo de casi un año, ofreció dos productos de gran importancia: uno, el libro *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, que es el primer estudio sistemático acerca de las prácticas discriminatorias y de exclusión social en México, y al que vemos como una suerte de “libro blanco” sobre la discriminación en nuestro país; el segundo resultado fue el Anteproyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que sirvió de base para la iniciativa de Ley federal del mismo nombre, que fue aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión en junio de 2003.

La ley federal en materia de discriminación reglamenta el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos en el que aparece, por primera vez en nuestra historia, la prohibición explícita de las prácticas discriminatorias. Este párrafo se incluyó en la Constitución Mexicana en agosto de 2001 y representa un avance legislativo de suma importancia para la lucha por la equidad en México. El texto constitucional señala que

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La lucha legal contra la discriminación en México implica la generación de protecciones específicas para personas o grupos de personas que, por sus características distintivas, son vulnerables a los tratos de desprecio, a la exclusión e, incluso, a la violencia. Hablamos de colectivos como el de las personas con discapacidad, las mujeres, los indígenas, los infantes, los adultos mayores, el grupo de quienes profesan una religión no mayoritaria o el de quienes tienen preferencias sexuales no convencionales. No se trata, desde luego, de generar leyes de aplicación exclusiva o de promover *guetos*, sino, por el contrario, de hacer posible que nuestra norma constitucional que prohíbe todas las formas de discriminación se ponga al servicio de quienes, en los hechos, son más vulnerables a las prácticas discriminatorias.

Pero la reducción de la discriminación no se puede lograr sólo con la prohibición de prácticas discriminatorias y con la protección de grupos específicos. Es necesario también que, en algunos casos, el Estado promueva y aliente compensaciones y medidas de promoción y estímulo para lograr la integración social de determinados colectivos discriminados. Estas políticas positivas del Estado, que se engloban en el término de *acción afirmativa* o, si se quiere, de medidas compensatorias para garantizar la igualdad real de oportunidades, no suelen aplicarse para todo grupo discriminado, sino sólo para personas con discapacidad, infantes, adultos mayores, indígenas y mujeres. Por ello, la *acción afirmativa* en la lucha contra la discriminación no pretende estimular o promover una determinada visión de la religión, la moralidad o la sexualidad, sino la igualdad real de oportunidades de quienes, por pertenecer a un grupo socialmente excluido, sufren desventajas inmerecidas.

La ley federal, por un lado protege del desprecio social a toda persona, en particular a los grupos vulnerables; por otro lado, compensa y estimula a algunos grupos que se encuentran en posiciones rezagadas en la competencia por las oportunidades que brinda la sociedad. Esta pareja complementaria de protección y acción afirmativa es la seña de identidad de la lucha contra la discriminación, y es, dicho sea de paso, lo que la diferencia de la protección convencional de los derechos humanos en México, que, con toda razón, se dedica sobre todo a registrar y luchar contra los abusos del poder político.

La lucha contra la discriminación tiene precedentes significativos en distintos países. No sólo se trata del crucial antecedente del Acta de Derechos Civiles de 1966 de Estados Unidos, que permitió desactivar en gran medida el conflicto racial en ese país, sino también de una variedad de legislaciones en otros países cuyo propósito común, más allá de sus lógicas diferencias, es garantizar la ruta hacia la cohesión social mediante la lucha contra la discriminación.

En el mencionado Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación se ofrece, entre otras cosas, un estudio comparativo de las distintas legislaciones nacionales que han sentado modelos para luchar contra las distintas formas de discriminación. Aquí sólo extraigo algunos ejemplos relevantes.

Varios Estados, como Sudáfrica, España o Alemania, cuentan con cláusulas constitucionales que prohíben la discriminación y persiguen su ejercicio en distintas formas. En algunos casos, estos textos constitucionales incluyen la promoción de acciones de promoción y compensación de determinados grupos vulnerables, por lo que se dice que en ellos existe una cláusula de *igualdad material*. El criterio que permite la inclusión de dicha cláusula material consiste en que la discriminación no sólo es una forma social de desprecio y devaluación de una persona o grupo, sino que es también una forma de exclusión y limitación de oportunidades y derechos para la persona o el grupo, por lo que el Estado tiene la obligación de establecer condiciones materiales, a través de medidas especiales de apoyo, que permitan la integración social de quienes son discriminados.

Otras legislaciones nacionales, como la de Argentina o la de Trinidad y Tobago, cuentan con una ley específica contra la discriminación, es decir, con un cuerpo legal específico que señala las protecciones requeridas contra las distintas prácticas discriminatorias y que formula las medidas pertinentes para la creación de oportunidades especiales para grupos vulnerables. En un gran número de casos, como en Australia, Costa Rica o Sudáfrica, se ha legislado de manera

directa por grupo vulnerable. Igualmente, se pueden mencionar casos como el de Canadá, en el que la lucha legal contra la discriminación se sitúa en el marco de una amplia legislación acerca de los derechos humanos.

Lo cierto es que sólo existe legislación contra la discriminación en países democráticos. Los proyectos de no discriminación son incompatibles con regímenes autoritarios o con dictaduras. Además, lo que resulta interesante al revisar estas legislaciones es la aparición regular de determinados grupos que ameritan protección por su situación de vulnerabilidad. Los grupos protegidos en todos los casos son por sexo o género, raza o etnia, y religión. En naciones más desarrolladas, el catálogo de grupos protegidos contra la discriminación abarca también a personas con discapacidad o infantes y adultos mayores. La legislación canadiense, una de las más amplias, garantiza el derecho de no ser discriminado incluso al grupo de los exconvictos.

Como puede verse, la lucha contra la discriminación tiene una larga y compleja historia en el mundo. En nuestra Constitución contamos ya con una cláusula general contra la discriminación y una cláusula de igualdad material para los grupos indígenas. Se trata de un avance importante, pero faltaba concretar estos principios en una ley, como es la ley federal en la materia, que hace posible la lucha contra la discriminación en el día a día. Es una buena manera de ponernos a tono con muchas naciones que no se han dormido en sus laureles.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación fue construida sobre la base de ciertos criterios que, siendo adecuados para la situación de nuestro país, pueden servir también para orientar los esfuerzos legales e institucionales en otros países que buscan transitar este camino guiados por la legislación internacional. Por ello, sería deseable destacar esos criterios. Especifico los rasgos distintivos del proyecto de lucha legal e institucional en México contra la discriminación que me parecen no sólo los más relevantes, sino los que de hecho son compartidos, o podrían serlo, en otras experiencias nacionales.

Primero. El proyecto de reforma legal en México para luchar contra la discriminación consiste en la aplicación de un mandato constitucional. En efecto, la lucha contra la discriminación adquiere una enorme importancia social y política cuando se le sitúa en la estructura constitucional y se le otorga el rango de lo que en el lenguaje jurídico mexicano se denomina “garantía individual”, es decir, el equivalente a un derecho fundamental de la persona o derecho humano. Aunque el texto constitucional no va más allá de la figura de la prohibición de prácticas discriminatorias, y

sólo aparece una cláusula de igualdad material en el artículo segundo, dedicado a los derechos de los grupos indígenas, nada impidió que en su desarrollo en la ley federal reglamentaria se incluyeran obligaciones del Estado para compensar y promover a las personas que pertenecen a algún grupo estigmatizado y vulnerable a la exclusión social. De hecho, la ley federal ha desarrollado en amplitud el espíritu del texto constitucional, agregando la figura de la acción afirmativa obligatoria respecto de ciertos colectivos discriminados y el establecimiento de una institución especializada que, por una parte orienta y evalúa la acción gubernamental en materia de discriminación y, por otra, interviene para resolver conflictos generados por la comisión de prácticas discriminatorias específicas.

Segundo. La legislación mexicana está formulada sobre la base de las exigencias contenidas en los instrumentos internacionales en materia de lucha contra la discriminación (tanto en el nivel regional de la OEA como en el de las Naciones Unidas). En su mayor parte, estos instrumentos han sido hechos suyos por el Estado mexicano como resultado de su firma y ratificación. En este sentido, se trata de normas con vigencia legal en México, que deben ser aplicadas incluso en ausencia de una legislación como la que proponemos. Sin embargo, se trata de normas que han tenido graves problemas no sólo para su aplicación, sino incluso para su conocimiento y difusión, por lo que su inclusión en el texto constitucional y en una ley federal les da un sentido imperativo que actualmente no poseen. De manera adicional, el proyecto legal se ha alimentado de un estudio comparado de legislaciones nacionales en materia de discriminación tanto como de estudios nacionales específicos, que han sido muy útiles, por ejemplo, para determinar cuáles son los grupos que exigen protecciones específicas contra el desprecio social y la exclusión y cuáles requieren compensaciones y oportunidades especiales dispensadas o propiciadas por el Estado. Estos puntos de referencia dados tanto por los instrumentos internacionales como por las prácticas legales e institucionales de otras naciones y las experiencias nacionales, han permitido evitar las presiones de la coyuntura política del país sobre el texto legal y, a la vez, incluir en éste algunas de las mejores prácticas en la lucha contra la discriminación y en la búsqueda de la cohesión social.

Tercero. La legislación mexicana exige un enfoque integral acerca de las prácticas discriminatorias. En la medida en que la discriminación se entiende como una limitación objetiva al acceso de los derechos o las oportunidades como resultado del estigma social, no existen en la ley grupos

normativamente prioritarios. Toda persona que pertenece a un grupo susceptible a la discriminación o a la exclusión tiene el derecho universal a no sufrir discriminación, y este derecho no admite grados de aplicación ni criterios de prioridad. Gracias al enfoque integral, la ley federal se puede interpretarse como una suerte de *Acta de nuevos derechos civiles*, que prescribe una serie de protecciones específicas y una serie de acciones institucionales, cada una de las cuales puede desarrollarse en leyes particulares, en normas reglamentarias e incluso en criterios de política pública aplicables a cada grupo específico. El listado de los grupos a los que la ley considera como especialmente susceptibles de ser discriminados atiende a la evidencia sociológica de su exclusión sistemática y su rezago social, pero en ningún caso elimina el carácter universalista de la norma. La no discriminación es un derecho universal en México, y ello explica su protección constitucional, pero en el plano empírico es una norma subjetivamente más valiosa para quienes se encuadran en ciertos grupos vulnerables a la discriminación debido a los estigmas que pesan sobre ellos. Incluso, en términos políticos, el mejor ánimo de la opinión pública hacia determinados grupos vulnerables (como el de las personas con discapacidad) permite que su alineamiento con grupos socialmente más desafiados (como los grupos de preferencia sexual no convencional o las minorías religiosas) sensibilice a la población acerca del carácter dañino de toda forma de discriminación. En todo caso, el enfoque integral permite concebir al proyecto legal como un mecanismo de cohesión social, y no como una forma de extremar diferencias sociales, de perpetuar minorías o de alimentar guetos desconectados de la vida social regular.

Cuarto. La legislación contra la discriminación está orientada a normar prácticas y actitudes no sólo en el terreno de la acción pública sino también en el ámbito privado. Aunque sabemos que la lucha contra la discriminación es un capítulo legítimo de la lucha por el pleno respeto a los derechos humanos, las experiencias institucionales nacionales a veces hacen olvidar que las prácticas de desprecio y exclusión social con mucha frecuencia se realizan fuera del ámbito público y que están lejos del escrutinio de las instituciones defensoras de los derechos humanos. En México, la defensa institucional de los derechos humanos se ha concentrado en la protección de la integridad y derechos de las personas contra los abusos del poder estatal. Pero la discriminación no respeta la frontera legal y sociológica entre lo público y lo privado. Incluso, siendo el espacio privado de la sociedad un terreno con menos escrutinio social y legal, son más frecuentes e impunes en él las prácticas dis-

criminatorias. Por ello, la prevención y eliminación de la discriminación exige una poderosa acción institucional que sea capaz de intervenir también en relaciones que generalmente se consideran privadas o parcialmente privadas, como las laborales, las relativas a la salud y las educativas. En estos terrenos privados o semiprivados las prácticas discriminatorias son tan frecuentes como extensas. Una legislación efectiva contra la discriminación debe, por ello, tener autoridad para intervenir en el ámbito privado siempre que sea necesario.

Quinto. La lucha contra la discriminación debe ser un proyecto de cohesión social; por ello exige la presencia de acciones afirmativas. El texto constitucional en México formula una cláusula de igualdad material (que ampara acciones afirmativas o institucionales del Estado mexicano) sólo para el caso de los grupos indígenas. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación extiende el concepto de compensaciones y oportunidades especiales para niños, ancianos, personas con discapacidad y mujeres. Las acciones afirmativas o institucionales se contemplan como medidas temporales cuyo propósito es garantizar una igualdad real de oportunidades para los miembros de grupos que han sido tradicionalmente excluidos o despreciados debido a un estigma. Estas medidas no se conciben como privilegios absolutos, sino como estrategias flexibles para generar una igualdad real de oportunidades para estas personas. Se trata, para decirlo con términos de Amartya Sen, de estimular con la acción pública el desarrollo de “capacidades básicas” en personas que de otra manera no podrían hacerlo. Quedan fuera de las acciones afirmativas del Estado grupos como

las minorías religiosas o los de preferencia sexual no convencional. En estos últimos casos, no se trata de aplicar por parte del Estado políticas de estímulo a su elemento diferencial, sino de generar protecciones contra la presión social, la estigmatización e incluso contra la violencia.

Sexto. Por último, es necesario decir que la lucha contra la discriminación y la exclusión social es fundamentalmente cultural y educativa, y marginalmente represiva y judicial. Esto implica que si bien es necesario que la legislación antidiscriminatoria contemple medidas de sanción o castigo contra las prácticas específicas de discriminación y exclusión social, la tarea de largo aliento respecto de esta problemática es el logro de la cohesión social y la construcción de una atmósfera cultural de respeto a las diferencias. Por ello, el proyecto legal no contempla acciones jurisdiccionales contra las prácticas de discriminación, sino medidas de conciliación y acciones de índole administrativa. El mayor peso se da a las tareas de difusión, educación y convencimiento, así como a las funciones de revisión de las normas legales existentes y la atención a los casos específicos de discriminación que se reporten ante la institución creada *ex profeso* para este menester.

Desde luego, estos criterios están presentes en muchas legislaciones nacionales contra la discriminación. A caso lo original de la experiencia mexicana sea su manera de reunirlos en una propuesta legal y el intento de ponerlos a la base del proyecto de construcción de una sociedad más equitativa e incluyente. Porque, para insistir en un juicio que mucho se repite en nuestro medio, *la discriminación no sólo amerita una condena, sino que exige una alternativa.*



Universo Estudiantil
El portal académico de México

- artículos • noticias • resúmenes
- bibliografía • universidades
- actividades • foros

www.universoe.com

El CONAPRED y la lucha contra la discriminación en México

José Luis Gutiérrez Espíndola*

Hasta hace relativamente pocos años, oficialmente no se reconocía la existencia de la discriminación en México. Una combinación de intereses creados, visiones estrechas y cinismo político derivó en un discurso gubernamental incapaz de reconocer y asumir políticamente que varias de las desigualdades sociales que nos marcan como nación eran el resultado directo de la exclusión sistemática de ciertos grupos sociales.

En la historia, cada conquista de derechos y cada progreso en la igualdad y en las garantías de la persona se ha producido siempre como consecuencia de la revelación de una discriminación o de una opresión de sujetos débiles o diferentes, reputada en cierto punto (como) intolerable.

Luigi Ferrajoli

La emergencia del tema

Hasta hace relativamente pocos años, oficialmente no se reconocía la existencia de la discriminación en México. Una combinación de intereses creados, visiones estrechas y cinismo político derivó en un discurso gubernamental incapaz de reconocer y asumir políticamente que varias de las desigualdades sociales que nos marcan como nación eran el resultado directo de la exclusión sistemática de ciertos grupos sociales.

* Director General Adjunto de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

La interesada miopía de distintos gobiernos en esta materia ha empezado a cambiar, así sea lentamente. El punto de inflexión lo fue, sin duda, la reforma de los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución, que se produjo en el marco de los debates sobre la llamada Ley Indígena. Esta reforma constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001 y añadía un tercer párrafo al artículo 1º de la Constitución, estableciendo la expresa prohibición de cualquier forma de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas¹.

¹ El tercer párrafo de dicho artículo dice textualmente así: "Queda prohibida toda dis-

criminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

criminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

que comprometan al Estado a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas².

El logro de la reforma al artículo primero constitucional fue resultado de la propuesta y la presión de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. Dicha Comisión, instancia plural de deliberación creada a principios de ese mismo 2001 bajo la conducción de un antiguo luchador de izquierda, Gilberto Rincón Gallardo, se había trazado dos grandes metas: formular un proyecto legal que prohibiera toda forma de discriminación y, en ese marco, elaborar una propuesta para conformar un órgano de Estado con atribuciones para promover y vigilar el cumplimiento de la ley que se llegase a promulgar en la materia.

Para tener mayor solidez, el proyecto legal requería contar con un explícito sustento constitucional. El referido proceso de reforma en materia indígena ofreció la coyuntura idónea para introducir en nuestra Carta Magna la cláusula antidiscriminatoria. Una vez incorporada la futura ley emergería como reglamentaria de la primera de nuestras garantías individuales: el derecho a la no discriminación³.

Los trabajos de la Comisión Ciudadana, que incluían un sugerente diagnóstico sobre la discriminación en nuestro país, estuvieron concluidos a finales de 2001 y fueron presentados al Ejecutivo Federal, al poder legislativo y a la opinión

² Constituciones como las de Alemania, Bélgica, Holanda, Finlandia, España e Italia tienen este tipo de cláusulas de igualdad sustancial. A título de ejemplo, véase lo que dispone la Constitución italiana en su artículo tercero: "Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas, de condiciones personales y sociales. Corresponde a la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país". Tomado de Pérez Portilla, Karla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, UNAM-CONAPRED, México, 2005, p. 149.

³ Antes de 2001, este derecho ya formaba parte de nuestro ordenamiento jurídico si consideramos que, como lo dispone el artículo 133 de nuestra Carta Magna, "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión". Previo a ese año, México había firmado numerosos tratados y convenciones internacionales sobre no discriminación, relacionados con ámbitos o grupos específicos, por ejemplo el Convenio III relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, mismo que fue ratificado por nuestro país en 1961; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, ratificado en 1975; más tarde, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificado en 1981, así como la Convención de derechos del niño, ratificada en 1990 o la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad,

pública. En su informe final, la Comisión establecía que "Las nuevas formas de convivencia democrática a las que debemos aspirar como país sólo podrán existir si se asegura la eliminación de las barreras que impiden el ejercicio cabal de los derechos fundamentales y de las libertades básicas de las personas, así como su acceso a la igualdad real de oportunidades (...) Los actos de discriminación son violaciones directas de los derechos humanos fundamentales". Y añadía consideraciones que ponían bien en claro su visión en torno a lo que debería ser la lucha contra la discriminación:

- En la lucha contra la discriminación, la acción legal del Estado mexicano debe tener capacidad para incidir también y de manera directa en los espacios privados. Lo anterior en razón de que las prácticas discriminatorias no sólo son numerosas, sino que ocurren en muy diversos espacios y circunstancias, lo mismo en la esfera política que en la económica, en la social que en la cultural.
- La lucha contra la discriminación, lejos de reducirse a instaurar políticas asistenciales para los distintos grupos vulnerabilizados, debe hacerse cargo de que encara un problema de carácter estructural.
- Por su dimensión, por sus objetivos y por sus instrumentos, la lucha contra la discriminación debe entenderse como una política de Estado, esto es, como un esfuerzo de largo plazo basado en una visión compartida de los actores centrales de la política mexicana acerca de los requisitos imprescindibles para mejorar la calidad de la vida democrática del país⁴.

La ley antidiscriminatoria: virtudes y limitaciones

Para darle cuerpo y proyección a esa política de Estado, la Comisión buscaba construir un asidero legal como vía para introducir cambios en las prácticas sociales, en los com-

ratificada en enero de 2001, apenas unos meses antes de la reforma constitucional. Es un hecho, sin embargo, que la explícita incorporación del derecho a la no discriminación en la Constitución le da a éste una dimensión y un peso mucho mayores y tiene consecuencias jurídicas del mayor relieve. Entre otras, la cláusula antidiscriminatoria obliga al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales a una revisión de las leyes federales y de las constituciones locales para realizar las adecuaciones necesarias que permitan adaptar todas las normas al nuevo texto constitucional. Y por otro lado, esa misma cláusula permite a las personas, a través del juicio de amparo, acudir ante el Poder Judicial Federal para exigir la protección jurisdiccional frente a cualquier ley o acto de autoridad que se considere discriminatorio. Véase Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, México, noviembre de 2001, pp. 194-195.

⁴ *Ibid.*, pp. 21-23.

portamientos de la autoridad y en los desempeños institucionales de carácter discriminatorio: “En la lucha contra la discriminación no puede soslayarse el poder de la ley y la necesidad de las instituciones. La ley –dice el citado informe final de la Comisión– proporciona certidumbre, genera seguridad, reduce la arbitrariedad y nivela a las personas en el único ámbito en el que es alcanzable un acuerdo democrático sobre la igualdad: el de los derechos, las libertades y las oportunidades. Por su parte, las instituciones ofrecen el espacio para procesar cotidianamente la aplicación de la ley”⁵.

El Presidente de la República hizo suya la propuesta de ley formulada por la Comisión Ciudadana y la sometió a discusión en el seno de su administración, en un proceso que duró cerca de un año. El 26 de noviembre de 2002 el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED). El 10 de abril de 2003 se aprobó el dictamen de la misma y más tarde fue aprobada por unanimidad en el pleno; el 29 de abril la Cámara de Senadores hizo lo propio, por lo que el 11 de junio de 2003 finalmente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.

La aprobación unánime de la LFPED puede dejar la falsa impresión de que se trató de un proceso terso y sin mayores complicaciones. No fue así. Ni en el seno del gobierno federal ni en el Congreso había acuerdo sobre algunos aspectos cruciales del proyecto de ley, por ejemplo, el tipo de conductas que deberían ser consideradas discriminatorias, el estatuto del órgano de Estado que vigilaría el cumplimiento de la ley, la índole de las protecciones que tendrían que establecerse contra cualquier acto discriminatorio y, sobre todo, el alcance de las políticas de compensación y promoción que el Estado habría de garantizar a quienes pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad y, por ello mismo, están mayormente propensos a padecer diversas formas de discriminación. De ahí que el proyecto original de la Comisión resintiera severos ajustes⁶.

Con todo, la ley aprobada es una norma de avanzada. Para el doctor Miguel Carbonell, la ley “es muy interesante no solamente por su objeto de regulación, que entronca con uno de los valores básicos que busca proteger el Estado constitucional (la igualdad), sino también porque su contenido incorpora diversas cuestiones que son muy novedosas dentro del ordenamiento jurídico mexicano; no

⁵ *Ibid.*, p. 25.

⁶ Consideraciones políticas y presupuestales, por citar un caso, impidieron darle un mayor grado de autonomía al nuevo órgano de Estado y redujeron el catálogo originalmente previsto de las medidas de acción afirmativa. Pero los ajustes que sufrió el proyecto tanto en el Ejecutivo

se trata de una ley más, sino que estamos frente a un instrumento renovador desde el punto de vista de la técnica y de la política legislativas”⁷. Los siguientes aspectos son, a mi parecer, los que más resaltan en la ley:

- *Concordancia con instrumentos internacionales.* La legislación está construida sobre la base de las exigencias contenidas en los instrumentos internacionales en materia de lucha contra la discriminación. Y la primera y más contundente evidencia de ello es la definición que ofrece la LFPED sobre discriminación, la cual está formulada, al igual que la de las convenciones internacionales en la materia, en el lenguaje de los derechos fundamentales, en donde lo distintivo de la discriminación es el hecho de que el prejuicio negativo o el estigma sobre determinadas personas y grupos tiene el efecto de limitar, coartar o suspender derechos y libertades fundamentales de las personas, así como oportunidades de desarrollo en condiciones de equidad. En un sentido más amplio, y como señala el Dr. Rodríguez Zepeda, “La línea de continuidad que se mantiene desde las leyes internacionales (...) hasta la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, pasando por la cláusula constitucional, es la afirmación de la no discriminación como un derecho fundamental de toda persona y, por ello, merecedor de protección indeclinable por parte del poder político”⁸.
- *Universalidad de la norma.* Dado que la discriminación, tal y como se define en la LFPED, puede afectar a cualquier persona, la no discriminación es un derecho universal. En consecuencia, la ley que protege tal derecho está concebida y formulada como una norma de carácter general. En efecto, la

como en el Congreso obedecieron también al conservadurismo prevaliente en algunos de los actores políticos involucrados e incluso al afán de lograr una mayor claridad y una mejor organización del articulado. Así por ejemplo, al final se compactó en un solo artículo la enunciación de las conductas discriminatorias cuando el proyecto de la Comisión Ciudadana las desagregaba por tipo de grupo discriminado. Ciertamente se ganó en claridad y se evitaron algunas repeticiones innecesarias, pero también se perdieron las referencias a conductas discriminatorias específicas. Adicionalmente, las medidas compensatorias para distintos grupos fueron depuradas y sólo se mantuvieron algunas de las que deben ser llevadas a cabo por los órganos públicos y las autoridades federales, eliminándose todas las que pueden ser realizadas por particulares. Para una comparación más detallada, puede consultarse el Anteproyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el disco compacto anexo al ya citado Informe general de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación: *La discriminación en México. Por una nueva cultura de la igualdad*, op. cit.

⁷ Véase Carbonell, Miguel, “Notas sobre el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación”, multicopiado, s/f. (de próxima publicación por el CONAPRED).

⁸ Cfr. Rodríguez Zepeda, Jesús, *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?*, Cuadernos de la igualdad, núm. 2, CONAPRED, México, 2004, en especial el apartado denominado “La definición técnica de discriminación”.

LFPED prohíbe todo tipo de discriminación y por eso mismo se convierte en una herramienta de defensa de los derechos fundamentales de *todas las personas*, cuya vigencia interesa a la sociedad en su conjunto y no sólo a minorías específicas.

- *Inclusión de medidas compensatorias.* Al mismo tiempo, sin embargo, la ley se hace cargo del hecho, empíricamente comprobable, de que hay grupos sociales sistemáticamente discriminados que requieren medidas especiales que compensen su situación de desventaja y les permitan alcanzar la igualdad de oportunidades. Tales medidas, conocidas como medidas de acción afirmativa, positivas o compensatorias⁹, están diseñadas para incorporar a estos grupos al circuito de los derechos y las oportunidades, y por lo tanto a la convivencia general en condiciones de equidad. En suma, la ley está concebida como “un mecanismo de cohesión social, y no como una forma de extremar diferencias sociales, de perpetuar minorías o de alienar guetos desconectados de la vida social regular”¹⁰.
- *Expansión de la lucha antidiscriminatoria.* La legislación prohíbe toda conducta discriminatoria, cualquiera que ésta sea y cualquiera que sea el ámbito en el que se produzca. La lucha legal e institucional contra la discriminación se extiende no sólo al terreno público sino al privado en razón de que muchas de las actitudes y prácticas de desprecio y exclusión social ocurren entre particulares, un terreno que por cierto le está vedado por definición a las instituciones defensoras de los derechos humanos¹¹.

⁹ La acción afirmativa es un término general aplicado a cualquiera de entre una enorme variedad de estrategias cuyo propósito último es promover y lograr la igualdad de oportunidades. García Añón señala que las medidas de acción afirmativa son “un tipo de normas característicos del Estado social de derecho (...que) suponen la creación de mecanismos o la utilización de políticas de carácter diferenciado para favorecer a personas o colectivos que están o han estado discriminados, o que se encuentran en una situación de desventaja”. Véase García Añón, José, “El principio de igualdad y las políticas de acción afirmativa. Algunos problemas de la dogmática jurídica y el derecho europeo”, en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, núm. 2, 1999, www.uv.es/CEFD/2/garcia.html.

¹⁰ Véase Rincón Gallardo, Gilberto, “Discriminación y democracia en México”, conferencia impartida en el marco de la firma del convenio entre el CONAPRED y el Instituto Michoacano de la Juventud, Morelia, Mich., 21 de junio de 2005. La ley mexicana dispone medidas de esta naturaleza para mujeres, niñas y niños, personas con discapacidad, adultos mayores e indígenas.

¹¹ El artículo 102 constitucional, en su inciso B, dispone que los organismos de protección de los derechos humanos conocerán de quejas “en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”. Así las cosas, el CONAPRED, el órgano creado por la LFPED para vigilar su cumplimiento, es desde este punto de vista *la única vía no jurisdiccional* que la presunta víctima de un acto discriminatorio cometido por particulares tiene para ver resarcido el daño que le haya sido infligido.

- *Accesibilidad y rapidez de los procedimientos.* La legislación establece procedimientos muy sencillos y expeditos para presentar y tramitar denuncias por presuntos actos discriminatorios cometidos bien sea por funcionarios públicos federales en ejercicio de sus funciones, o bien por particulares. Esos procedimientos son, respectivamente, los de reclamación y queja, y no requieren de mayores formalidades salvo las de identificación del denunciante.¹² Adicionalmente, la LFPED establece la vía de la conciliación como un medio a través del cual el CONAPRED busca avenir a las partes, proponiendo soluciones que resuelvan el caso y resarzan el daño ocasionado al presunto agraviado por el acto discriminatorio¹³.
- *Sanciones no represivas.* En un sentido semejante, la LFPED no incluye las típicas sanciones para quienes demostradamente hayan incurrido en un acto discriminatorio, sino que, en su lugar, prevé medidas administrativas no represivas, al tiempo que establece medidas promocionales para aquellos que se hacen acreedores a un reconocimiento público en razón de que cumplen de una manera destacada con los preceptos y el espíritu de la ley¹⁴. En el caso de las medidas administrativas,

¹² Los procedimientos más formales, complejos y onerosos característicos de las vías jurisdiccionales suelen inhibir e incluso intimidar al potencial denunciante, favoreciendo de ese modo la impunidad. La sencillez de los procedimientos establecidos por la LFPED busca invertir esa tendencia.

¹³ La conciliación es un método no jurisdiccional que constituye una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que en la justicia formal. Como bien se sabe, en la conciliación, un tercero ajeno a la controversia (en este caso, el CONAPRED) no sólo actúa de mediador, sino que juega un papel más activo, proponiendo opciones concretas para que las partes resuelvan de común acuerdo sus diferencias. En su formulación actual en la LFPED, la vía de la conciliación es obligatoria para los funcionarios públicos federales que presuntamente hayan incurrido en un acto discriminatorio, pero sólo es opcional para los particulares, de suerte que el presunto discriminador puede rechazarla sin enfrentar alguna consecuencia, dejando en la indefensión a la víctima y en la parálisis al CONAPRED. En efecto, en estas circunstancias el Consejo carece de facultades tanto para desplegar acciones de apremio sobre el particular renuente como para continuar con la investigación del caso y emitir la resolución respectiva.

¹⁴ El Dr. Miguel Carbonell, quien en su momento formó parte de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, ha sugerido que diseñar medidas de represión puede contribuir a la reproducción de situaciones en las que los que siempre salen perjudicados son, precisamente, los grupos en situación de vulnerabilidad. El jurista precisa que en la Comisión Ciudadana algunos miembros, entre los que él se contaba, argumentaron que no tenía caso incorporar sanciones porque varias de ellas ya estaban previstas en otros ordenamientos: “Así por ejemplo, varias de las conductas descritas en el artículo 9 (de la LFPED) pueden caer en los supuestos de la legislación laboral o incluso de la penal. Por tanto era inútil intentar reproducir los esquemas sancionadores que ya existen en otras leyes. Por otra parte, en el ánimo de la Comisión siempre se quiso (...) ofrecer algunos esquemas imaginativos que (...) hicieran interesante o benéfico para los particulares y las autoridades el cumpli-

se incluyen acciones de carácter pedagógico (la impartición de cursos o seminarios que promuevan la igualdad de oportunidades), sanciones de carácter moral (la difusión de una síntesis de la resolución por disposición en los medios impresos o electrónicos de comunicación), y medidas correctivas directamente supervisadas por el Consejo (la presencia del personal del CONAPRED para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación en cualquier establecimiento de quienes sean objeto de una resolución por disposición, por el tiempo que disponga el organismo). En el caso de las medidas promocionales, el artículo 85 de la LFPED prevé el otorgamiento, por parte del Consejo, de un reconocimiento “a las instituciones públicas o privadas, así como a los particulares que se distingan por llevar a cabo programas y medidas para prevenir la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos”, esto a solicitud de parte.

- *Creación de un organismo híbrido.* En consonancia con su propia naturaleza, la LFPED crea un organismo encargado del combate a la discriminación (el CONAPRED), que busca proteger los derechos fundamentales de la persona (y en particular protegerlos contra actos precisos de discriminación), a la vez que reducir la exclusión y la fragmentación social por la vía de la promoción de un desarrollo con equidad. El resultado es una estructura institucional que combina las funciones de un *ombudsman*, y de un órgano promotor y coordinador de políticas públicas orientadas a remover progresivamente la discriminación, particularmente la de carácter estructural.

Naturaleza, estructura y competencia del Consejo

La autonomía

La LFPED dedica su capítulo IV a definir la naturaleza jurídica, integración y funciones del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. El artículo 16 dice que el Consejo

miento de la ley”. Carbonell, “Notas...”, *op. cit.*, p. 11. Siendo todo esto cierto, y sin pretender modificar el actual espíritu de la LFPED, parecería oportuno afinar el catálogo de medidas administrativas de suerte tal que el Consejo tenga mayores garantías de que se están efectivamente desalentando las conductas discriminatorias. Por lo demás, también resulta limitativo el hecho de que hoy estas medidas sólo se puedan imponer a los particulares que se hayan sometido al convenio de conciliación correspondiente. Dado que ahora los particulares que presuntamente discriminaron pueden sustraerse a la conciliación sin mayores consecuencias, la aplicación de medidas administrativas a ellos resulta punto menos que imposible, lo que obliga a pensar en alguna modificación a la Ley que dote de más herramientas al Consejo para actuar en estos casos.

“es un organismo *descentralizado* sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. *Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión; de igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en los procedimientos de reclamación o queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia*”¹⁵.

Vale la pena detenerse en esta definición y no por razones puramente semánticas, sino políticas. Conviene destacar, en esa perspectiva, el carácter de organismo descentralizado del CONAPRED. Doctrinariamente, la descentralización administrativa “consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una *relación diversa de la de jerarquía*, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder”¹⁶. En esos términos, la sectorización del CONAPRED a la Secretaría de Gobernación no implica relación jerárquica o de dependencia ni tiene otro objeto que el general de establecer la necesaria coordinación entre el Ejecutivo Federal y las distintas entidades de la administración pública paraestatal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, sin que esto limite la esfera de autonomía del Consejo, otorgada por la LFPED.

Autonomía técnica y de gestión, recordémoslo. La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a los servicios centralizados del Estado. La autonomía de gestión o administrativa, por su lado, significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro por ley.

Ese es el tipo de autonomía que le confiere el artículo 16 al Consejo *para el desarrollo de sus atribuciones*, esto es, para el desarrollo de todas las que aparecen enunciadas en el artículo 20 de la propia ley, que a la letra dice:

“Artículo 20

Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación;

¹⁵ *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED)*, CONAPRED, México, 2004, p. 51. El subrayado es mío (JLGE).

¹⁶ Véase Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1996, p. 198. Citado por López Villegas, José, “Comentarios sobre la naturaleza jurídica del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación”, documento de discusión, CONAPRED, s/f.

- II. Proponer y evaluar la ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación conforme a la legislación aplicable.
- III. Verificar la adopción de medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las instituciones y organizaciones públicas y privadas, así como expedir los reconocimientos respectivos;
- IV. Desarrollar, fomentar y difundir estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social y cultural;
- V. Realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes en la materia, y proponer, en su caso, de conformidad con las disposiciones aplicables las modificaciones que correspondan;
- VI. Emitir opinión en relación con los proyectos de reformas en la materia que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, así como sobre los proyectos de reglamentos que elaboren las instituciones públicas;
- VII. Divulgar los compromisos asumidos por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en la materia, así como promover su cumplimiento en los diferentes ámbitos de gobierno;
- VIII. Difundir y promover contenidos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias en los medios de comunicación;
- IX. Investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias en el ámbito de su competencia.
- X. Tutelar los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y orientación, en los términos de este ordenamiento;
- XI. Promover la presentación de denuncias por actos que puedan dar lugar a responsabilidades previstas en ésta u otras disposiciones legales;
- XII. Conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación señalados en esta Ley;
- XIII. Establecer relaciones de coordinación con instituciones públicas federales, locales y municipales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas. Asimismo, podrá coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás órganos públicos, con el propósito de que en los programas de gobierno se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o grupo;
- XIV. Solicitar a las instituciones públicas o a particulares la información para verificar el cumplimiento de este ordenamiento, en el ámbito de su competencia, con las excepciones previstas por la legislación;
- XV. Aplicar las medidas administrativas establecidas en esta Ley;
- XVI. Asistir a las reuniones internacionales en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

XVII. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales o internacionales en el ámbito de su competencia.

XVIII. Diseñar y aplicar el servicio de carrera como un sistema de administración de personal basado en el mérito y la igualdad de oportunidades que comprende los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, sistema de compensación, capacitación, evaluación del desempeño, promoción y separación de los servidores públicos, y

XIX. Las demás establecidas en esta Ley, en el Estatuto Orgánico y las demás disposiciones aplicables¹⁷.

Por otra parte, la plena independencia de sus decisiones se extiende naturalmente a las resoluciones que adopte en relación con los procedimientos de reclamación o queja. Si no fuera así, y el Consejo apareciera como una instancia subordinada sin más al Ejecutivo, estaría condenado a carecer de toda credibilidad en la tramitación de las denuncias recibidas por motivos de discriminación, particularmente de aquellas que involucrasen a servidores públicos de la Federación. En resumidas cuentas, por la naturaleza de sus funciones, el Consejo sólo puede cumplirlas cabalmente en un contexto de autonomía que, por otra parte, será preciso ir expandiendo y afianzando progresivamente en un proceso similar al que siguieron instituciones que hoy gozan del estatuto de autonomía constitucional¹⁸.

Los órganos de gobierno

Para la Comisión Ciudadana, la autonomía del nuevo órgano se tendría que expresar en el diseño institucional y, particularmente, en la naturaleza de sus órganos de gobierno. No por otra cosa, se propuso incorporar órganos colegiados en su dirección. Conforme al anteproyecto elaborado por la Comisión Ciudadana, la Junta de Gobierno sería el órgano colegiado de dirección “en cuya designación concurrirían los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como representantes de la sociedad nombrados a través de la Asamblea Consultiva del propio Consejo”¹⁹.

¹⁷ LFPED, *op. cit.*, p. 53-55.

¹⁸ En ese sentido, y como un primer paso, convendría revisar la sectorización del Consejo en la Secretaría de Gobernación o en cualquier otra secretaría de Estado para volver a la idea originaria de la Comisión Ciudadana, que postulaba constituir un organismo descentralizado no sectorizado. Véase el multitudinado informe de la Comisión, *La discriminación...*, *op. cit.*, p. 215.

¹⁹ *Ibid.*

Aunque con ajustes de consideración, se conservó el espíritu del anteproyecto. De modo que el artículo 22 de la LFPEd establece que la administración del CONAPRED corresponde a la Junta de Gobierno y a la Presidencia del Consejo. La Junta es un órgano de la mayor relevancia porque entre sus atribuciones destacan las de establecer las políticas generales para la conducción del Consejo, aprobar su estatuto orgánico, así como nombrar y remover, a propuesta de la Presidencia del Consejo, a los servidores públicos de éste que ocupen cargos en las dos jerarquías administrativas inferiores a la del propio Presidente del CONAPRED.

La Junta es un órgano colegiado de carácter mixto porque está integrada por cinco miembros del Poder Ejecutivo Federal y por cinco integrantes designados por la Asamblea Consultiva que, en razón de ello, provendrán de los sectores social o privado, así como de la academia. El presidente del Consejo preside también la Junta de Gobierno²⁰. Acerca de la integración de la Junta, el Dr. Carbonell ha llamado la atención sobre el hecho de que no se hubiera contemplado la presencia de la Secretaría de Desarrollo Social, cuando de manera natural muchas políticas públicas contra la discriminación involucran temas que son competencia de dicha Secretaría²¹.

Por lo que toca al Presidente del Consejo, éste es nombrado directamente por el Presidente de la República, dura en su encargo tres años y puede ser ratificado por un periodo adicional. Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la LFPEd, el titular sólo podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad por las causas y mediante los procedimientos establecidos en el Título Cuarto de la Constitución (“De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”).

Entre sus atribuciones (artículo 30 de la LFPEd) destacan las siguientes:

- Organizar, dirigir y evaluar el funcionamiento del Consejo.
- Presentar a la Consideración de la Junta de Gobierno el proyecto del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ejecutar los acuerdos y demás disposiciones de la Junta de Gobierno, así como supervisar su cumplimiento por parte de las unidades administrativas competentes del Consejo.
- Ejercer la representación legal del Consejo.

²⁰ Estos once miembros son los que tienen derecho a voz y voto. Integran además la Junta, pero sólo con derecho a voz, representantes de varios organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo: INMUJERES, IMJ, INAPAM, CENSIDA, DIF y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

²¹ Carbonell, “Notas...”, *op. cit.*, p. 4.

- Celebrar acuerdos de colaboración con organismos nacionales e internacionales para el desarrollo de las atribuciones del Consejo.

Finalmente está la Asamblea Consultiva que, como su nombre lo indica, es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle el Consejo en materia de prevención y eliminación de la discriminación (artículo 31). La LFPEd dispone que sus miembros, entre 10 y 20, provengan de los sectores privado, social y de la comunidad académica, y tengan experiencia en materia de prevención y eliminación de la discriminación (artículo 32).

La asamblea está concebida no sólo como un órgano asesor convencional, sino como un espacio de diálogo con representantes de la sociedad civil y, más aún, como un canal de doble vía a través del cual el Consejo pueda captar las necesidades y demandas de la sociedad en materia de no discriminación a la vez que proyectar hacia ella sus mensajes y acciones. La esencia de la Asamblea reside en esta labor de articulación. Es ésta función de bisagra la que da pleno sentido a sus atribuciones: presentar opiniones ante la Junta de Gobierno sobre el desarrollo de los programas y actividades que realice el Consejo; asesorar a la Junta de Gobierno y al presidente del Consejo en cuestiones relacionadas con la prevención y eliminación de todos los actos discriminatorios; atender las consultas y formular las opiniones que le sean solicitadas por la Junta de Gobierno o por el presidente del Consejo, y contribuir en el impulso de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos en materia de prevención y eliminación de la discriminación, entre otras (artículo 34 de la LFPEd).

La estructura

El Consejo fue concebido esencialmente como un órgano de coordinación y promoción, más que como directo ejecutor de las políticas antidiscriminatorias. Por lo tanto, siempre se pensó en un organismo de proporciones modestas. Sin embargo, la raquítica asignación presupuestal que recibió el CONAPRED en 2004 para iniciar operaciones no sólo evidenció el escaso relieve que parte de nuestra clase política le asigna a la lucha contra la discriminación, sino que obligó a reducir a su mínima expresión lo que de por sí era una estructura pequeña.

De suerte que hoy, para la operación cotidiana, el Consejo cuenta con tres Direcciones Generales Adjuntas, que son las de Estudios, Legislación y Políticas Públicas; Vinculación, Programas Educativos y Divulgación; y Quejas y Re-

clamaciones. Complementan la estructura una Dirección General Adjunta de Administración y Finanzas, una Dirección Jurídica, una Dirección de Coordinación Territorial, así como dos programas especiales: para la defensa de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad y de atención a las demandas ciudadanas y problemas de la diversidad sexual en materia de discriminación.

Me detengo por ahora en una breve descripción de las funciones a cargo de las tres Direcciones Generales Adjuntas:

- *Estudios, Legislación y Políticas Públicas*: se encarga, en lo fundamental, de elaborar, proponer y dar seguimiento al Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (pieza fundamental para trazar las líneas estratégicas de la lucha contra la discriminación), fomentar investigación en la materia, así como coordinar, realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes para proponer las modificaciones que correspondan, así como formular y evaluar las políticas públicas, estrategias e instrumentos para prevenir y eliminar la discriminación, así como para fomentar la igualdad de oportunidades
- *Vinculación, Programas Educativos y Divulgación*: es la responsable de promover programas y medidas antidiscriminatorias, así como la adopción de políticas públicas a favor de la no discriminación y la igualdad de oportunidades y de trato; otorgar reconocimientos a instituciones o particulares que se distinguen por sus acciones contra la discriminación; promover una cultura de la denuncia de conductas discriminatorias; establecer convenios de colaboración con distintas instituciones y organismos para fortalecer la lucha contra la discriminación; elaborar y difundir programas y materiales educativos, así como productos editoriales orientados a fortalecer una nueva cultura de la igualdad, y coordinar las políticas y acciones en materia de comunicación social.
- *Quejas y Reclamaciones*: es el área encargada de iniciar, a petición de parte o de oficio, la investigación de las denuncias por presuntos actos de discriminación; recibir, conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación que presenten los individuos o grupos que presuntamente hayan sido objeto de discriminación; tutelar sus derechos, ofreciendo la asesoría correspondiente; emitir las resoluciones por disposición y aplicar las medidas administrativas previstas por la LFPED.

Los desafíos inmediatos

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación comenzó a operar formalmente el 26 abril del 2004, en la fecha en que se publicó su Estatuto Orgánico en el *Diario*

Oficial de la Federación. Es, como se puede observar, una institución sumamente joven. No obstante su corto trayecto, el aprendizaje institucional ha sido muy intenso.

Una mirada a lo que ha sido su desempeño, a los aciertos que se ha anotado, pero también a los problemas que ha enfrentado en su operación cotidiana, permiten identificar algunos de los desafíos que actualmente enfrenta la institución. De la manera como éstos y otros más se resuelvan dependerá la posibilidad que tenga el CONAPRED de convertirse en un sólido referente en el combate a la exclusión, la desigualdad y la discriminación. El siguiente listado, sin embargo, no pretende ser exhaustivo. Lejos de eso, es el producto de una mirada personal desde dentro del Consejo y desde el día a día, con las ventajas y desventajas que esto pueda suponer. El listado, por otro lado, no se reduce a tareas que están a cargo de mi área, aunque naturalmente hace énfasis en ellas.

La actualización del diagnóstico y la construcción de indicadores

Se ha hecho mucho énfasis desde el CONAPRED en que la discriminación debe verse como sólo como un conjunto de actitudes y prácticas de desprecio hacia alguien por su pertenencia a un grupo al que le ha sido asignado un estigma social, sino como un mecanismo estructural de exclusión que propicia la desigualdad, la fragmentación social y el abuso de poder. La discriminación, por lo tanto, no se queda en el terreno subjetivo, sino que se traduce en restricción o pérdida de derechos y negación de oportunidades. Esto no sólo puede sino debe ser documentado con datos duros, en un sentido semejante a como lo hizo en su momento la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.

Es una obviedad decirlo, pero no está de más repetir que el diagnóstico es una materia prima insustituible; sin ella, el diseño de políticas públicas y, en general, todo el esfuerzo desplegado en la lucha contra la discriminación puede convertirse en un dar de palos a ciegas.

De manera concomitante, debe continuarse el esfuerzo de construir indicadores lo más precisos posible para dimensionar el problema de la discriminación, conocer el grado en que determinados sectores se ven afectados por ella y estar en condiciones de definir y comprometer metas cuyo cumplimiento, por parte del gobierno o los particulares, pueda ser medido y evaluado²². Sin tales herramientas es

²² Recientemente se han desarrollado esfuerzos interesantes en ese sentido en áreas que están vinculadas con las tareas y atribuciones de

imposible saber si se avanza, cuánto y en qué. E incluso se puede enfrentar la paradoja de desplegar un activismo febril pero poco productivo.

La reforma de la LFPED en materia de procedimientos

Una de las actividades más importantes del Consejo es la de recibir denuncias por motivos de discriminación. El CONAPRED ha recibido numerosas denuncias en el año y medio que tiene de operación: en 2004 se recibieron y radicaron un total de 189 expedientes, de los cuales 83 fueron quejas y 106 reclamaciones, mientras que en 2005, con corte al 19 de octubre, ingresaron un total de 379 asuntos, de los cuales 151 han sido quejas y 228 reclamaciones²³. Como se observa, el número de denuncias se ha duplicado de un año a otro y es probable que siga creciendo conforme se conozcan más la Ley y el propio Consejo. Aumentarán también en la medida en que las personas vean al CONAPRED como una instancia eficaz en la resolución de los casos que se le presentan.

Y en este punto, si bien el balance general es positivo, ha venido evidenciándose que algunos preceptos de la LFPED imponen de uno u otro modo limitaciones a la acción del Consejo. El caso más claro es el que tiene que ver con el procedimiento conciliatorio entre particulares. El artículo 81 de la LFPED establece que “si cualquiera de las partes o ambas no aceptan el procedimiento conciliatorio del Consejo, éste atenderá la queja correspondiente y brindará orientación al quejoso para que acuda ante las instancias judiciales o administrativas correspondientes”.

CONAPRED. Por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México, con el apoyo de otras instancias, ha desarrollado un índice que mide el nivel de bienestar de niñas, niños y adolescentes, agrupados en distintos rangos de edad, y que permite conocer el grado de cumplimiento de sus derechos. UNICEF ha señalado que “El objetivo es que las instituciones, organismos e individuos de diversos sectores de la sociedad utilicen estos índices para la formulación y aplicación de políticas públicas (y programas) orientados al cumplimiento universal de los derechos de la niñez. Véase UNICEF, Consejo Consultivo de UNICEF y Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias, *Vigía de los derechos de la Niñez Mexicana*, núm. 1, año 1, abril de 2005 (la revista puede consultarse en el portal de Internet de UNICEF: www.unicef.org/mexico/UNICEFNoticias/vigia.pdf).

²³ En las causas de las quejas presentadas prevalecen las relativas a discriminación por embarazo, por discapacidad y por preferencia sexual y en menor medida por condiciones de salud y origen étnico, aunque también hay registro de quejas por motivos de sexo, edad, apariencia física, condición social y económica, religión, antisemitismo y xenofobia. En lo que toca a las reclamaciones, el mayor número se relaciona con embarazo, condiciones de salud y preferencia sexual, aunque también las ha habido por sexo, edad, condición económica o social, discapacidad, religión y origen étnico.

El Consejo ha celebrado con éxito varios convenios con particulares relacionados con procedimientos de queja, entre ellos algunos con importantes empresas privadas, pero lo cierto es que en este aspecto la ley es muy laxa porque la realización del procedimiento conciliatorio queda librado a la pura voluntad de las partes, y ya ha ocurrido que el particular al que se le imputa una presunta conducta discriminatoria no acepta la conciliación. Esto deja sin materia al Consejo, por lo que una vez que brinda orientación al quejoso para que acuda a otras instancias, prácticamente tiene que cerrar el caso. Es preciso promover reformas a la Ley que le den al Consejo posibilidades de continuar investigando en caso de que algún particular se niegue a conciliar. Para esos efectos convendría revisar el artículo 35, fracción VIII del anteproyecto de ley elaborado por la Comisión Ciudadana, el cual señalaba lo siguiente: “En caso de que el servidor público o el particular no acepte la conciliación o que en ésta las partes no lleguen a acuerdo alguno, el Consejo hará de su conocimiento que investigará los hechos motivo de la reclamación en los términos de esta Ley e impondrá, en su caso, las medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación previstas en la misma. Asimismo, el Consejo promoverá el fincamiento de las responsabilidades que resulten de la aplicación de otros ordenamientos”. Una reforma en este sentido ya no dejaría atado de manos al Consejo y le permitiría cumplir cabalmente con su tarea de tutelar eficazmente los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación y resolver adecuadamente los procedimientos de queja y reclamación.

La perspectiva de los derechos en el posicionamiento público del tema

La Encuesta Nacional sobre Discriminación²⁴, aplicada por la Sedesol, y en cuya difusión ha venido colaborando el CONAPRED, revela que casi siete de cada diez personas en el país asocian el término “discriminación” con el hecho de dar un trato diferente o negativo a determinadas personas. Ello quiere decir que una proporción significativa de la población (poco más de las dos terceras partes) percibe la carga de desprecio que es inherente a la acción de discriminar y captura adecuadamente lo que es una dimensión significativa de dicha acción.

Pero sólo una pequeña proporción de ese universo vincula la discriminación con situaciones de pérdida de derechos. Esto pudiera significar que a la población en gene-

²⁴ Véase <www.conapred.org.mx>.

ral no le queda suficientemente claro que el menosprecio y el maltrato asociados a la discriminación terminan traduciendo, indefectiblemente, no sólo en una exclusión simbólica, sino en restricción de derechos fundamentales y menores oportunidades de desarrollo.

Si esta lectura es correcta, la lucha contra la discriminación en México enfrenta serios problemas: mientras la gente no perciba el daño, a veces irreparable, que la discriminación produce en la vida de las personas, puede existir una propensión a trivializar el fenómeno, a considerarlo negativo pero no especialmente grave, a verlo en todo caso como la expresión de meras actitudes individuales políticamente incorrectas pero intrascendentes, y no como un problema que conduce a la exclusión social y que, por ello, amerita la intervención correctiva del Estado a fin de restituir derechos injustamente conculcados.

Lo anterior tiene varias implicaciones, pero una de ellas atañe directamente a los trabajos del CONAPRED en el ámbito de la educación, la divulgación y, más particularmente, la comunicación social. El Consejo tiene que apostar a campañas que creen empatía y que movilicen la sensibilidad y las emociones de la gente a partir de situaciones en las que nunca se deje de subrayar que lo que en último término está en juego en la discriminación son los derechos fundamentales de las personas y sus oportunidades de desarrollo en condiciones de equidad.

La educación para el reconocimiento del derecho a la diferencia

La Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación acertaba, sin duda, al afirmar que “La misión fundamental del Consejo consiste en impulsar una reforma vigorosa a la cultura de la sociedad, de tal manera que la lucha contra la discriminación no sólo se exprese en las instituciones y normas formales, sino que también sea capaz de transformar los referentes, las costumbres, las tradiciones, los mapas cognoscitivos y las actitudes cotidianas que provocan, en su conjunto, la permanencia de las asimetrías, productos de actos discriminatorios, entre las personas”²⁵.

Como ya se ha dicho, combatir la discriminación implica, paralelamente a la transformación de las condiciones estructurales, un compromiso con la modificación de las pautas culturales y sociales en las que se asientan los prejuicios, la intolerancia y la propensión estigmatizadora. De ahí que una estrategia integral de combate a la discriminación deba incluir en su campo de acción el ámbito educativo.

Los objetivos que deben guiar esa acción han de ser:

- Promover, sobre todo en las nuevas generaciones pero no sólo en ellas, tanto la comprensión como el compromiso con los principios de la igual dignidad de todos los seres humanos y de los derechos fundamentales de la persona.
- Reconstruir y desterrar prejuicios y estereotipos que están en la base de prácticas de exclusión y discriminación hacia grupos y personas socialmente estigmatizadas.
- Construir nuevos referentes para la interacción social.
- Favorecer el desarrollo de competencias sociales relacionadas con la empatía, el respeto a la diversidad, el diálogo, la convivencia en la pluralidad y la resolución pacífica de los conflictos.

El Consejo ha venido trabajando en el terreno de la educación formal, pero es necesario reforzar las atribuciones del Consejo en la materia²⁶, ampliar el universo de su acción y dotar de recursos suficientes al área para desplegar propuestas educativas innovadoras²⁷. Ahora bien, cuando se habla de educación no sólo estamos pensando en niñas, niños y jóvenes en el espacio escolar. Es de fundamental importancia sensibilizar, formar y capacitar a personal de instituciones públicas y privadas, así como de organismos sociales que trabajan con poblaciones en situación de vulnerabilidad. Tanto o más importante es capacitar a sectores estratégicos que, en virtud de su desempeño profesional, están en contacto con estas mismas poblaciones: médicos, maestros, abogados, agentes del ministerio público, jueces. Y verdaderamente crucial es hacerlo con los tomadores de decisiones en el ámbito gubernamental (incluyo aquí a funcionarios altos y medios de la administración pública, así como a legisladores)²⁸. Si no se llega

²⁶ Llama la atención el hecho de que, no obstante el énfasis que hacía la Comisión Ciudadana en los aspectos culturales y educativos, su anteproyecto de ley y la versión que finalmente se aprobó no incluya ninguna atribución explícita en este campo. En un eventual proceso de reforma a la LFPED convendría tener presente este hecho. Actualmente, el CONAPRED trabaja diversos proyectos con distintas áreas de la Secretaría de Educación Pública, y ha encontrado muy buena receptividad, pero una atribución de ley le daría mayor peso a la voz del Consejo en los procesos educativos y, sobre todo, aseguraría la continuidad de sus trabajos.

²⁷ Un ejemplo de ello tiene que ver con la capacitación. Cuando se habla de procesos a gran escala, no hay prácticamente recurso humano y presupuestal que alcance, de modo que los procesos de educación a distancia emergen como una muy buena opción. Así por ejemplo, una plataforma pedagógica consistente en línea, complementada con otros recursos didácticos, permite ampliar decisivamente la cobertura sin perder calidad en el proceso educativo.

²⁸ Una anécdota puede ilustrar la importancia de esta tarea. Gilberto Rincón Gallardo ha recordado en uno de sus textos (inédito), titulado “La discriminación en la agenda del desarrollo”, que, a finales de 2003, en la discusión de la Cámara de Diputados sobre el presupuesto federal para 2004, un legislador, haciendo referencia al proyecto de presupuesto

²⁵ Comisión Ciudadana, *La discriminación en México...*, op. cit., p. 210.

eficazmente a esos sectores, va a resultar muy difícil remover los obstáculos que enfrenta a cada paso la igualdad en derechos, trato y oportunidades.

La integralidad de la lucha contra la discriminación

Los datos de la ya citada Encuesta Nacional sobre Discriminación permiten inferir que en el imaginario social existen percepciones diferenciadas sobre la legitimidad de distintas prácticas excluyentes, así como sobre la consideración y el apoyo gubernamental a que tienen derecho los distintos grupos discriminados. Las respuestas a distintos reactivos en torno, por ejemplo, a cuáles son los grupos más desprotegidos, cuáles los que deberían recibir ayuda del gobierno, cuáles los grupos que pueden generar conflictos, etcétera, permiten pensar que, de manera preponderante, en ese imaginario social aparecen dos grandes grupos de discriminados:

- Por un lado están los discriminados que activan ciertos resortes emocionales y suscitan bien sea la conmiseración, bien la solidaridad, pero que en todo caso son objeto de una consideración social especial, al grado de que son vistos como merecedores de apoyo gubernamental. Entre éstos destacan claramente las personas adultas mayores y, en menor grado, las personas con discapacidad, los indígenas y las personas con VIH SIDA.
- Por otro lado figuran los discriminados que suscitan desconfianza y rechazo, a quienes se les ve como una potencial amenaza de perturbación del orden social o moral, y cuya discriminación, implícitamente, se ve como justificada. Entre ellos sobresalen los extranjeros, las personas pertenecientes a minorías religiosas y las personas con una preferencia sexual distinta a la heterosexual²⁹.

para el CONAPRED, comentaba que el proyecto de la no discriminación era propio de sociedades desarrolladas, como las europeas, pero que poco podía significar para un país con necesidades como las de México. En la opinión de este legislador, dar recursos suficientes a la lucha institucional del Estado mexicano contra la discriminación era una suerte de excentricidad que un país pobre como el nuestro no debería permitirse. Hasta aquí lo narrado por el presidente del Consejo. Que aquélla no era una opinión aislada lo demuestra el hecho de que el presupuesto que finalmente aprobó la Cámara de Diputados en esa ocasión fue de sólo el 33% del proyecto presupuestal, ya de suyo magro, propuesto por el Ejecutivo federal a la Cámara baja para su aprobación.

²⁹ Así por ejemplo, la mayoría de los entrevistados respondió que entre los grupos más desprotegidos en México se encuentran los ancianos, seguidos por los indígenas, las personas con discapacidad y las personas que viven con VIH. En el mismo sentido, entre 67 y 75% de los entrevistados respondieron que el gobierno debería apoyar a los adultos mayores, a las personas con discapacidad y a los indígenas en la búsqueda de trabajo. Pero estos porcentajes bajaron sensiblemente cuan-

Estas diferencias de percepción constituyen un potencial problema para la lucha contra la discriminación en México porque pudieran alentar en diversos ámbitos, empezando por los tomadores de decisiones, la tentación de sólo impulsar aquellas acciones que benefician a grupos discriminados que merecen consideración social, bloqueando aquellas dirigidas a reivindicar los derechos de grupos igualmente discriminados pero socialmente mal vistos, todo ello a costa de una política y de una estrategia integrales.

Lo anterior no es sólo una especulación académica. Es un riesgo real. Contrástese, por ejemplo, la relevancia que, en general, se le otorga hoy en día al tema de las personas con discapacidad con el resquemor que en algunos sectores ha provocado la primera campaña de difusión contra la homofobia que impulsaron hace unos meses la Secretaría de Salud, a través del Centro Nacional de Atención y Prevención del SIDA (CENSIDA) y el CONAPRED.

Por lo demás, la tentación de impulsar políticas antidiscriminatorias en forma selectiva no es privativa del gobierno; también está presente en el mundo de las empresas, incluidas las grandes transnacionales. Recientemente se dio a conocer a la opinión pública el caso de una compañía refresquera cuya filial en México promueve programas de inclusión laboral para personas con discapacidad, lo cual es ciertamente muy loable, pero que al mismo tiempo habría presuntamente permitido y/o legitimado la discriminación a personas con una preferencia sexual distinta a la heterosexual.

De modo que el desafío no es menor: la lucha antidiscriminatoria sólo puede concebirse como una lucha integral a favor de la restitución de derechos a quienes los han perdido de facto por poseer un estigma social. Y restituir derechos implica remover prejuicios, promover el respeto y la tolerancia, reformar leyes excluyentes y reorientar políticas públicas para compensar a los grupos en desventaja social.

Y en ello el Estado tiene un papel crucial e irrenunciable: su tarea, como lo proclama la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en su artículo segundo, consiste en “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas”. Su deber irrenunciable, el nuestro por lo tanto, es luchar contra la discriminación, es decir, a favor de la igualdad, a favor de que todas las personas disfruten de una vida con derechos, que es la única que merece llamarse una vida digna.

do se refirieron a los extranjeros (52.2% opinó que deben ser apoyados por el gobierno), los no católicos (45%) y las personas homosexuales (35.4%). Y a la pregunta de a quién jamás contrataría para un trabajo, casi una quinta parte de los entrevistados respondió que a un extranjero y a una persona con VIH (uno de cada diez dijo que nunca a un homosexual).

Definición y concepto de la no discriminación

Jesús Rodríguez Zepeda*

La discriminación es una conducta, culturalmente fundada, sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales.

Es un prejuicio muy extendido en el campo del pensamiento social el rechazo a las definiciones. Numerosos autores adjudican a éstas el defecto de limitar los argumentos, de empobrecer los conceptos y de poner “camisas de fuerza” a los desarrollos de una teoría. Sin embargo, desde la perspectiva aquí defendida, las definiciones pueden cumplir funciones explicativas de amplio alcance. No funcionan sólo como pasos propedéuticos para arribar a los contenidos sustantivos del objeto en cuestión, sino también como estipulaciones necesarias que delimitan el terreno problemático y los objetos a considerar en el argumento. Es decir, son parte ya de la reconstrucción conceptual del objeto en cuestión.

Tomar a las definiciones como punto de partida de un argumento no

sólo facilita la identificación de los objetos con que trabaja nuestro orden discursivo, sino que permite articular una crítica de las posiciones preexistentes en ese terreno y que puedan ser traídas a la figura de una definición. En este sentido, construir definiciones es ya argumentar con una orientación conceptual específica.

La necesidad de contar con definiciones apropiadas se hace imperativa cuando se entra al análisis detallado de temas y enunciados sujetos a una fuerte polisemia, como sucede en el caso de la teoría de la discriminación. Resulta una cuestión de sentido común que cualquier discurso o diálogo pierda todo sentido comunicativo real si los participantes en él no comparten una interpretación equivalente o muy similar de los problemas y objetos con los que tratan. En el caso de la discriminación, la variedad de sentidos que el término conlleva obliga a una definición previa como paso

para instalar un espacio común de discusión.

En el terreno teórico, la polisemia de ciertos objetos políticos como los principios de discriminación y no discriminación proviene más de la naturaleza del propio *conflicto político* o de la pluralidad de emplazamientos intelectuales razonables que de una inadecuada labor intelectual, pues aunque pueden registrarse en el trabajo teórico definiciones desafortunadas y conceptualizaciones fallidas e imprecisas, esto no es lo más frecuente en los circuitos de trabajo profesional.

Lo que sucede es que las diferencias de enunciación y hasta de comprensión de los objetos normativos provienen más de la inclinación de los teóricos hacia cierto modelo político-normativo, o incluso de sus valores políticos subyacentes, que de una dificultad objetiva para desentrañar una formulación teórica. No obstante, parece razonable sostener que una bue-

* Profesor-Investigador, Departamento de Filosofía, UAM-Iztapalapa.

na definición no está condenada a obviar en su formulación el dinamismo y los matices relevantes que provienen de la condición política de sus objetos. Aunque no hay manera de introducir en la definición más de lo que conceptualmente pueda garantizar su desarrollo, ni más de lo que su obligada enunciación breve aconseja (una definición kilométrica es una suerte de *contradictio in adiecto*), es posible depositar en ellas las notas centrales del objeto teórico, incluidas sus variaciones posibles, su dinamismo histórico o su dependencia del inacabable conflicto político.

En este sentido, es razonable el argumento de que las definiciones bien construidas (como las que, por ejemplo, han tratado de ordenar el debate de la teoría política sobre la naturaleza del *objeto democracia*) respondan, como sostiene Giovanni Sartori, a una exigencia epistemológica de primer orden. Según Sartori, la definición aceptable de democracia no será el producto de una mera estipulación hecha individualmente, o la reiteración del significado lexicográfico o gramatical del término, mismo que, a fin de cuentas, no es otra cosa que la plasmación social de una estipulación previa (como la dada en un diccionario), sino de la referencia al campo semántico, es decir, al conjunto de conceptos que complementan o significan la realización del objeto, y nunca al término aislado de referencia¹. Lo mismo podría sostenerse para la definición de las categorías de discriminación y de no discriminación, en cuya formulación los rasgos lexicográficos son efectos de sentido a tomar en cuenta, pero siempre de menor importancia y peso que la definición conceptualmente orientada y que toma su sentido del modelo normativo al que se subordina y de la dinámica social en la que se inscribe y para cuya reforma se postula.

Así, la exigencia de que las definiciones atiendan a su dimensión contextual o a su campo semántico nos permite avanzar algunas de ellas como paso legítimo para la construcción de un argumento teórico sobre los principios de discriminación y no discriminación.

En todo caso, en pocas discusiones políticas y académicas es tan necesario un despeje conceptual como en la relativa al principio de no discriminación. Aunque intuitivamente la clarificación de este principio parece relativamente sencilla, pues bien podría resolverse bajo la figura de una exigencia normativa de tratamiento igualitario y sin excepciones para toda persona en todos los casos o, si se quiere, de aplicación equitativa y regular de los mismos

ordenamientos legales para todos los casos, lo cierto es que esta apariencia de sencillez se disuelve apenas contemplamos los modelos políticos utilizados en las sociedades democráticas contemporáneas para luchar contra las prácticas discriminatorias.

En efecto, esta tarea se hace altamente problemática cuando constatamos que algunas de las estrategias y medidas políticas orientadas a subsanar los daños causados por la discriminación exigen, o al menos hacen aconsejables, tratamientos preferenciales y claramente diferenciados a favor de determinados colectivos sociales que han sido tradicionalmente víctimas de conductas discriminatorias². Esta serie de políticas que, como veremos, admite distintas denominaciones, contradice la regla de trato igualitario y sin excepciones propio de la prescripción directa de la no discriminación.

La contradicción parece provenir de que el principio de no discriminación se ha formulado en los terrenos político y jurídico como una extensión, o como un capítulo, de un principio llano de igualdad. Por ello, el consenso general en las democracias acerca de que es inaceptable todo tratamiento diferenciado que pueda ser considerado discriminatorio se transforma en una agria disputa apenas se entra a la discusión de cuál ha de ser la conducta del Estado y los particulares a la vista de los efectos históricos de la discriminación sobre grupos como las mujeres o las minorías étnicas³.

Así, la pareja de enunciados normativos “no discriminación” y “tratamiento preferencial” no se integra sin

² Las distintas enunciaciones del “tratamiento diferenciado positivo” no son recíprocamente equivalentes ni políticamente ingenuas. Se le ha denominado “Acción afirmativa” (*Affirmative Action*) por parte de sus defensores abiertos y por parte de las agencias gubernamentales norteamericanas encargadas de la promoción de las oportunidades de grupos como las mujeres y las minorías étnicas; se le ha denominado “tratamiento preferencial” (*Preferential Treatment*) por parte de quienes han buscado una enunciación más neutra frente a la polarización política del debate; se le ha denominado “discriminación inversa” (*Inverse Discrimination* o “*Reverse Discrimination*”) por parte de quienes han insistido en su inaceptable carácter discriminatorio; e incluso se ha llegado a nombrar como “Discriminación afirmativa” (*Affirmative Discrimination*) por un autor tan renombrado como Nathan Glazer para evidenciar la ironía de una medida supuestamente orientada contra la discriminación que es, según él, una nueva forma de discriminación. Algunas variaciones como “discriminación compensatoria” (*Compensatory Discrimination*) pueden también ser registradas.

³ Este paso del consenso a la disputa en el debate sobre la discriminación y la acción afirmativa está conceptualmente reconstruido por Nagel, Thomas, “Equal Treatment and Compensatory Discrimination” en Marshall Cohen, Thomas Nagel & Thomas Scanlon (Edits.), *Equality and Preferential Treatment, A Philosophy & Publics Affairs Reader*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, p. 4.

¹ Cfr. Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. 2: Los problemas clásicos*, México, Alianza Universidad, 1989, pp. 319-342.

disonancias ni conflictos, pues allí donde han informado a las políticas de los Estados democráticos, no han dejado de estar sujetas a un debate que nos parece interminable. Y esta convivencia de enunciados normativos se hace problemática precisamente porque, como he señalado arriba, la defensa del principio de no discriminación sólo parece tener una defensa razonable en el horizonte discursivo del valor de la igualdad⁴, por lo que la noción intuitiva de no discriminación parece corresponderse únicamente con una visión también intuitiva de la igualdad, en la que ésta última es vista como una forma de tratamiento equivalente, simétrico y sujeto a las mismas reglas generales para todos los casos bajo consideración⁵.

Cabe señalar que esta aparente contradicción entre la exigencia de un tratamiento sin excepciones y la necesidad de tratamientos preferenciales ha generado una suerte de estancamiento en el debate teórico y político de la discriminación, pues si bien el criterio de tratamiento indiferenciado parece gozar de consenso generalizado entre posiciones razonables, el objeto de disputa continúa siendo el de la aceptación o rechazo del segundo elemento de esta pareja de enunciados normativos⁶.

En buena medida, la acción política de los Estados democráticos en la lucha contra la discriminación está atada a los dilemas generados por este nudo conceptual, pues en

⁴ Con alguna excepción significativa. Por ejemplo, para Iris Marion Young, defensora de la llamada “política de la diferencia”, el tratamiento preferencial se tiene que aceptar como una forma de discriminación y trato inequitativo perfectamente defendible que, sin pretender ser nunca igualitario, sí es capaz de generar relaciones de justicia y equilibrio de poder entre grupos asimétricos. Cfr. Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, N. J., Princeton University Press, 1990, pp. 192-225.

⁵ En el *Diccionario de la Lengua Española* (Real Academia Española, Vigésima primera edición), la igualdad se define, en las acepciones pertinentes para nuestro argumento, como “Conformidad de una cosa con otra en naturaleza, forma, calidad o cantidad” y como “Principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos.” Este sentido está presente también en la Lengua Inglesa, en la que respecto de la igualdad se dice: “Equality often refers to the right of different groups of people to have a similar social position and receive the same treatment, regardless of their apparent differences” en *Cambridge International Dictionary of English*, London, Cambridge University Press, 1995.

⁶ Véase, a guisa de ejemplo el debate titulado “Discrimination on Higher Education. A Debate on Faculty Employment”, sostenido por Miro M. Todorovich y Howard A. Glickstein, y publicado en Barry S. Gross (Ed.), *Reverse Discrimination*, Buffalo, New York, Prometheus Books, 1977, pp. 12-40. La idea de que existe un consenso sobre el principio de no discriminación como equivalente de tratamiento indiferenciado, pero una severa disputa acerca de la acción afirmativa como práctica discriminatoria o antidiscriminatoria, puede verse en Glazer, Nathan, *Affirmative Discrimination. Ethnic Inequality and Public Policy*, New York, Basic Books, 1975.

las posiciones que presentan a tales elementos como interdependientes o causalmente conectados, el tratamiento preferencial acompaña a la exigencia de no discriminación; mientras que en los argumentos que presentan a esos elementos como normativamente independientes, la no discriminación aparece como una prohibición expresa de todo tratamiento preferencial, sea cual sea el fundamento normativo o las pretensiones reivindicativas o emancipatorias de este último.

Para una argumentación de índole normativa, vale la pena tomar en cuenta que el principio de no discriminación sólo puede ser adecuadamente formulado si se le define en contraste, bajo una suerte de forma antónima, con el principio de discriminación. En este sentido, cabe señalar que no es aconsejable plantear como una pareja de enunciados normativos opuestos los principios de discriminación y de igualdad, pues este segundo, coincidiendo con una amplia zona del principio de no discriminación, no se agota en él ni se puede enunciar como una forma sinónima de éste.

Discriminación es una de las palabras de naturaleza política que están presentes en una gran cantidad de usos cotidianos del lenguaje. Se trata de un término que se usa con mucha frecuencia y con sentidos e intenciones diversas, por lo que la primera evidencia que tenemos de ella es la de su condición polisémica. El *Diccionario de la Lengua Española*, publicado por la Real Academia Española de la Lengua, ofrece dos definiciones del verbo discriminar:

“1. Separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra. 2. Dar trato de inferioridad, diferenciar a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc.”⁷

En la primera acepción de esta definición de diccionario, que llamaremos *lexicográfica* (pues está referida no a un uso técnico ni conceptual, sino a la manera en que se define en la lengua regular o léxico), el verbo discriminar no contiene ningún sentido negativo o despectivo; es equivalente solamente a separar, distinguir o escoger. En esta acepción, la discriminación no implica valoración o expresión de una opinión negativa. La primera acepción comporta un sentido plenamente neutral del vocablo discriminación,

⁷ En lengua inglesa las cosas no son muy distintas. El *Cambridge International Dictionary of English* (Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1995) registra dos sentidos del verbo “discriminar” (discriminate). El primero como “tratar diferente” y el segundo como “ver una diferencia”. En el primer sentido, discriminar consiste en “tratar a una persona o grupo de gente específico de manera diferente, especialmente de peor manera que en la que se trata a otra gente, en razón de su color de piel, religión, sexo, etcétera.” En el segundo, se trata sólo de “ser capaz de ver la diferencia entre dos cosas o personas”.

toda vez que no la postula como una acción guiada por criterios axiológicos o de intencionalidad política. En este primer sentido, alguien discrimina cuando distingue una cosa de otra, sin que ello implique una conducta de exclusión o rechazo. Así, podemos discriminar objetos por tamaños, colores o formas, sin que esto implique que consideremos que algunos entre ellos son superiores o inferiores y sin que se trasluzca desprecio hacia el objeto por parte del sujeto que ejerce la acción de discriminar. Este no es, desde luego, el sentido político que pretendemos hallar, pues lo que tratamos de definir es el sentido de la discriminación en cuanto fenómeno social y político; sin embargo, es preciso señalar su existencia, pues con frecuencia los demás sentidos del vocablo discriminar, en los que sí aparecen elementos de corte despectivo, pueden ser tratados de justificar bajo el argumento de que se trata de meras clasificaciones o distinciones sin peso axiológico negativo.

El segundo sentido es también lexicográfico, aunque ya denota un componente político no presente en el primer sentido. En efecto, un componente social y político se avizora cuando nos detenemos en la segunda acepción lexicográfica del término y vemos aparecer en ella la referencia a una “relación entre personas”, y de manera más precisa, una “relación asimétrica entre personas”. En la segunda acepción, como se ha visto, la discriminación implica “un trato de inferioridad y una diferenciación por motivos como la raza o la religión.” Esta segunda acepción es, seguramente, la más extendida en el uso común del idioma, y ya posee un sentido axiológico negativo, pues la diferenciación a la que aquí se alude supone un elemento pretendidamente superior y uno pretendidamente inferior sobre la base de algún rasgo del segundo elemento de la relación que no es bien visto o aceptado por el otro. Por ejemplo, una persona discrimina a otra, en este segundo sentido, cuando la considera inferior por ser afrodescendiente o por ser indígena, o por tener alguna discapacidad. Así, discriminar es tratar a otro u otros como inferiores, y esto en razón de alguna característica o atributo que no resulta agradable para quien discrimina: el color de la piel, la forma de pensar, el sexo, la discapacidad, etcétera. De esta manera, si alguien es considerado inferior por ser indígena, mujer u homosexual, tendemos a decir que está siendo discriminado. Este uso se halla más extendido que el primero, y alude ya a los prejuicios negativos y los estigmas que están a la base de la discriminación.

Un reconocido estudioso de esta cuestión formula los elementos de la definición de la acción de discriminar de la siguiente manera:

Discriminar tiene cuatro significados que pueden ser provechosamente diferenciados:

- (1) Transitivo: distinguir o diferenciar o establecer una diferencia entre personas o cosas.
- (2) Transitivo: percibir, darse cuenta o distinguir, con la mente o los sentidos, de las diferencias entre cosas.
- (3) Establecer una distinción o diferencia.
- (4) Hacer una distinción adversa respecto a algo o a alguien⁸.

Luego, el autor agrega agrega: “... es obvio que el sentido 4 es el relevante para el problema de la justicia social⁹.” Puede notarse que el sentido 4 de esta definición de Robert S. Gross coincide con el segundo sentido de la definición lexicográfica que hemos revisado antes.

Ahora, la pregunta que se impone es la siguiente: ¿en este segundo sentido lexicográfico (el cuarto de Gross) está ya presente todo lo que hay que entender por discriminación en el ámbito social y político? ¿Qué sucede cuando a una persona no le resulta agradable otra y hace, como dice Gross, una distinción adversa hacia ella, pero no hace nada para lastimarla o dañarla? ¿Podríamos decir que la está discriminando o tendríamos que aceptar que está ejerciendo su libertad de opinión y pensamiento, aún cuando este ejercicio fuera de mal gusto y hasta grosero? Las dudas suscitadas por estas cuestiones nos permiten constatar que hace falta una pieza en la definición lexicográfica de la discriminación, a saber, la referencia a sus consecuencias concretas en relación con ciertos bienes fundamentales propios del sujeto moral o jurídico que sufre la discriminación y que se encuentran en riesgo. En efecto, aunque la segunda acepción lexicográfica es denotativa de ciertas prácticas que identificamos con el vocablo discriminación, lo cierto es que no se trata de una definición que recoja el sentido contextual que resulta esencial para lo que aquí denominaré una “definición técnica de discriminación”. Como veremos, lo propio de esta última es la limitación de derechos y oportunidades que le es inherente. Dicho de otra manera, hace falta, para arribar a la definición técnica, entender la discriminación en razón del daño que produce.

El campo semántico relevante para arribar a una definición aceptable de discriminación no es otro que el de los derechos fundamentales de la persona. En efecto, el pro-

⁸ Groos, Barry, *Discrimination in Reverse. Is Turnabout Fair Play?*, New York, New York University Press, 1978, p. 7.

⁹ *Ibidem*.

blema del segundo significado lexicográfico es que es tan general que con mucha frecuencia nos lleva a perder de vista lo que es específico de la discriminación a nivel social, y que no puede reducirse sólo a la opinión negativa o el desprecio sentido, pensado e incluso expresado contra una persona o grupo de personas. No he argumentado que el sentido lexicográfico sea falso, sino sólo que es parcial o unilateral y pierde de vista un elemento definitorio de todo acto discriminatorio: sus consecuencias reales o posibles en relación con derechos subjetivos fundamentales o con oportunidades sociales relevantes. Este sentido técnico de la discriminación recoge el sentido lexicográfico de que la discriminación es una relación asimétrica basada en una valoración negativa de otra u otras personas, a las que se considera inferior a otros u otros por su sexo, raza o discapacidad, pero le adiciona las consecuencias de esta consideración respecto de un esquema de derechos fundamentales.

En los estudios sobre la discriminación, la teoría ha seguido a la experiencia social y, por ello, las definiciones que podemos juzgar preferibles se han nutrido de las redacciones de una amplia serie de instrumentos o leyes internacionales que se han convertido en modelos para las legislaciones nacionales. Así, por ejemplo, la idea de que la discriminación, en un sentido estricto, lo es sólo porque se manifiesta como una restricción o anulación de derechos fundamentales o libertades básicas, la encontramos en leyes y constituciones, antes que en estudios o teorías, aunque estos últimos pueden sistematizarla y darle coherencia argumental. Esta presencia de nuestra definición en las leyes cumple la valiosa función de destrivializar la noción y darle una formulación adecuada en el propio *lenguaje de los derechos*.

En el Artículo 7° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948¹⁰, puede leerse que:

Todos [los seres humanos] son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a *igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación*.

Debe notarse que la Declaración, que es probablemente el documento político y jurídico más relevante de la histo-

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948. El énfasis es mío.

ria de la humanidad, señala que toda persona debe estar protegida contra toda discriminación “que infrinja” la propia Declaración, lo que quiere decir que no ser discriminado equivale a tener acceso a todos los derechos y libertades (civiles, políticos y sociales) estipulados por la propia Declaración. En este sentido, la discriminación puede interpretarse como una limitación injusta de las libertades y protecciones fundamentales de las personas, de su derecho a la participación social y política y de su acceso a un sistema de bienestar adecuado a sus necesidades. En este ordenamiento fundamental de la comunidad internacional, la no discriminación es la llave de acceso para todas las personas, en condiciones equitativas, a todos los derechos. De esta manera, el derecho a la no discriminación se presenta como una suerte de “derecho a tener derechos”.

De una manera similar, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU, se puede leer que:

... la expresión “discriminación racial» denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico *que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública*¹¹.

De manera similar, en el instrumento internacional más importante para la protección de los derechos de las mujeres, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de la ONU, se lee que:

... la expresión “discriminación contra la mujer» denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo *que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*¹².

¹¹ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. *Entrada en vigor*: 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19. El énfasis es mío.

¹² Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. *Entrada en vigor*: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27. El énfasis es mío.

Estas definiciones son buenos ejemplos de cómo se formula el tema de la discriminación en el terreno de las normas internacionales y son, desde luego, un ejemplo preciso y claro del concepto de discriminación que aquí se fundamenta. La discriminación se inscribe, de esta manera, en el horizonte de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y ello hace evidente la necesidad de su eliminación para lograr una sociedad libre, igualitaria y justa. En la definición misma de Barry S. Gross, está abierta la posibilidad de incluir esta visión de la discriminación como una práctica social violatoria de derechos fundamentales. Este autor señala que:

El rasgo central de la discriminación como un problema social consiste en juzgar a la gente solamente como miembro de un grupo despreciado, y debemos descubrir cuándo es moralmente erróneo hacerlo... Lo que queremos saber es cuándo un miembro de un grupo puede no ser legítimamente discriminado sobre la base de su pertenencia grupal¹³.

El criterio que establece el profesor Gross consiste en determinar los terrenos de la vida social en los que la discriminación es moralmente errónea. Estos terrenos son: el derecho, la vivienda, el hospedaje público, los servicios sociales y el empleo; no siendo terrenos de discriminación inaceptable la amistad, las invitaciones a cenar, las relaciones personales en general, el matrimonio, etcétera¹⁴. Es notorio en este argumento que el terreno de la discriminación moralmente errónea coincide con el daño a derechos fundamentales como el derecho a la vivienda, a la justicia equitativa o al trabajo. Así, aunque sea de manera implícita, la definición de Gross puede incluirse en las variantes del sentido técnico de discriminación que aquí se ha defendido.

Con estos antecedentes, explícito mi propia definición conceptual de la discriminación sobre la base de las definiciones circulantes en el espacio jurídico que he tomado como ejemplo: *la discriminación es una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja innecesaria, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales.*

Esta definición técnica de discriminación que he revisado sugiere ya la formulación de su principio opuesto, a

saber, el de no discriminación; pero antes de hacerlo, han de anotarse algunas reflexiones adicionales.

En las definiciones del derecho internacional (e incluso en las del orden jurídico mexicano, que aquí no se registran por cuestión de espacio, pero que coinciden con el enfoque de las primeras), la discriminación, si bien caracterizada como una violación seria a derechos fundamentales, no contiene la referencia a su duración histórica o a su concatenación causal con hechos del pasado. Esta cuestión podría parecer menor; sin embargo, la formulación positiva del derecho a la no discriminación (si puede, paradójicamente, adjetivarse como *positivo* a un valor que incluye en su formulación una negación explícita), si se hace sólo en contraste mecánico con tales definiciones, nos llevaría a considerarlo sólo como una “protección” contra toda limitación al acceso a derechos fundamentales, y no contendría prescripción alguna para la remoción de los obstáculos sociales que ponen a determinados grupos en situación de vulnerabilidad o que alimentan el prejuicio y el estigma.

Esta definición mecánica de la no discriminación, a la que califico de “llana”, y que es sólo el resultado de formular en versión contraria la definición técnica de discriminación”, tendría que establecerse de la siguiente manera: *la no discriminación es el derecho de toda persona a ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles.*

El problema de esta definición llana de la no discriminación es que no resulta coherente con los datos históricos y sociológicos que muestran que el tratamiento homogéneo a las personas no redundaría necesariamente en su habilitación real como sujetos de derechos y oportunidades. La ausencia de consideraciones étnicas, sexuales, de discapacidad, de religión, etcétera, en el trato actual a quienes en el pasado han sufrido discriminación, no garantiza una igualdad real de oportunidades ni, mucho menos, una igualdad relativa de logros y acceso al bienestar. Si en tal definición apareciera la referencia a la desventaja innecesaria que supone la duración histórica de la discriminación y constancia de la práctica imposibilidad de entender la naturaleza de este fenómeno sin situarlo en su propio pasado, se podría derivar conceptualmente la obligación de que el Estado compense, retribuya o estimule de manera especial a grupos determinados.

Vertida jurídicamente, esta definición llana de la no discriminación deja abierto un amplio debate acerca de lo que

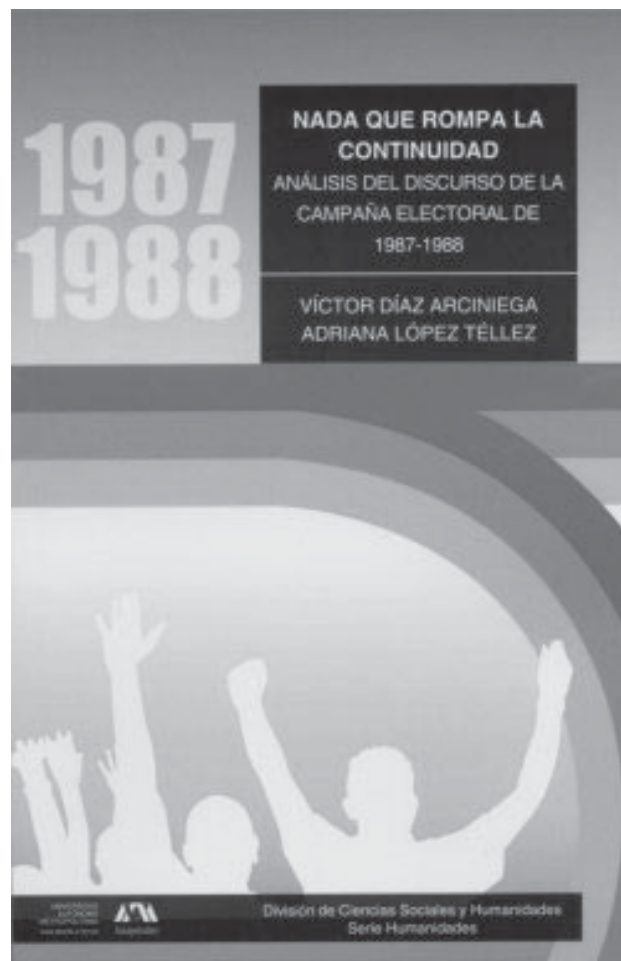
¹³ Gross, Barry S., *Discrimination in Reverse ...*, *Op. cit.*, p. 10.

¹⁴ *Ibidem*.

significa “proteger” a las personas para que su acceso a los derechos fundamentales sea posible. El acuerdo social mayoritario se ha generado alrededor de la idea de que tal protección debe interpretarse como una serie de medidas legales para “tratar a todos de la misma manera”, independientemente de sus atributos o características como el sexo, la edad, la raza o etnia, la discapacidad, etcétera. En este sentido llano, el derecho a la no discriminación puede entenderse como un derecho civil o subjetivo de nuevo cuño, pero no como un derecho laboral, económico, educativo, sanitario, reproductivo o sexual¹⁵.

En este contexto, si se atiende a las evidencias de corte histórico o sociológico que muestran que la posibilidad de los sujetos históricamente discriminados de ejercer derechos y oportunidades fundamentales no se desprende directamente de la exigencia de tratamiento homogéneo, estamos obligados a transitar a una definición del principio de no discriminación que incluya en su concepto la defensa del tratamiento diferenciado y que no obstante, se formule como una forma específica del valor de la igualdad. De esta manera, denomino *compleja* a la definición de la no discriminación capaz de incluir en su formulación la exigencia de medidas compensatorias, tratamiento preferencial o acciones afirmativas. De este modo, *la no discriminación es el derecho de toda persona a ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles, siempre y cuando un tratamiento preferencial temporal hacia ella o hacia su grupo de adscripción no sea necesario para reponer o compensar el daño histórico y la situación de debilidad y vulnerabilidad actuales causados por prácticas discriminatorias previas contra su grupo.*

¹⁵ En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ejemplo, la no discriminación se formula como la primera de las garantías individuales, pero siempre en el sentido de nuevo derecho civil que aquí he señalado: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.” En la paradigmática legislación norteamericana, en el Título VII del Acta de Derechos Civiles (*Civil Rights Act*) de 1964 se prohíbe la discriminación en razón de raza o sexo, pero las medidas compensatorias de acción afirmativa se han amparado más bien en una serie de Órdenes Ejecutivos cuyos criterios en muchos casos han sido revertidos por mayorías legislativas o por sentencias judiciales. Ahora mismo, en Estados Unidos, el principio (llano) de la no discriminación está garantizado, pero el de acción afirmativa está en profunda crisis.



Esta definición se formula bajo la lógica argumental del principio rawlsiano de diferencia, aunque no se deriva mecánicamente de éste. Su justificación reside en el argumento de que, como ha mostrado John Rawls en su *Teoría de la Justicia*, es posible situar los tratamientos diferenciados a favor de las posiciones menos aventajadas del espectro social como pasos compensatorios necesarios en una ruta normativa hacia la igualdad, y en modo alguno como una defensa normativa de las desigualdades *per se*¹⁶.

En todo caso, esta pareja de definiciones que he avanzado en este trabajo son una invitación para abrir un debate necesario que en nuestro ámbito académico y político muestra un enorme retraso respecto de la construcción legal e institucional de la lucha contra la discriminación.

¹⁶ Cfr. Rawls, John, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, 1971; en especial, pp. 60-108. Para una propuesta de adaptación de la categoría rawlsiana al terreno de la no discriminación, véase Rodríguez Zepeda, Jesús, “Tras John Rawls: el debate de los bienes primarios, el bienestar y la igualdad,” en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 23, julio de 2004, Barcelona, Anthropos.

La discriminación en México: una mirada desde el análisis de las políticas públicas

Carlos Araiza R.*

La discriminación debe ser entendida como un problema estructural que agudiza los desequilibrios sociales y dificulta la efectiva transición a una sociedad democrática, justa y efectivamente participativa. ¿Qué tipo de instrumentos son necesarios para combatir la discriminación? ¿cuáles son las responsabilidades funcionales de los actores para hacer efectivos dichos instrumentos? ¿de donde propondrán los recursos para implementarlos? Son preguntas que todo proceso de definición y análisis de política pública debe responderse. La definición de una política antidiscriminación integral por parte del Estado mexicano es un requisito indispensable, esa definición incluye una reflexión profunda del esquema de coordinación que se impulsará en pos de implementar políticas de corte transversal que resulten efectivas y mensurables

El científico de políticas se encuentra mucho más interesado en evaluar y reconstruir las prácticas de la sociedad que en construir personalmente elevadas abstracciones que sirvan de base a sus valores.

Harold D. Lasswell¹

El largo proceso de transformación democrática que ha vivido México ha transcurrido de forma simultánea con un continuo ajuste estructural que ha tenido como consecuencia la ausencia de resultados en la reducción de los niveles de pobreza y marginación que viven millones de sus habitantes. La convergencia de estas dos transformaciones, la política y la económi-

ca, ha configurado un entramado de relaciones sociales desiguales e inequitativas que han originado un proceso continuo de fricción social altamente costoso para la sociedad en su conjunto.

Producto de lo anterior, el Estado mexicano, como la mayoría de los Estados latinoamericanos ha emprendido a partir de finales del siglo pasado un profundo proceso de transformación basado en sus cuestionamientos fundamentales, el qué hacer y el cómo hacer, del Estado aunado a la redefinición de las relaciones con los múltiples actores, económicos, políticos y

sociales del país. En este sentido estamos ante un redimensionamiento del Estado, que busca como resultado modelar un nuevo esquema de gobernabilidad orientado principalmente a la atención de demandas sociales, ya sea como mecanismo de legitimación o bien como mecanismo genuino de solución a los problemas que la sociedad le exige.

Una de las respuestas institucionales y organizacionales que ha adoptado el Estado para hacer frente a esta transformación es el modelo horizontal de gestión, el cual basa en los acuerdos interinstitucionales, en la

* Maestro en Administración y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE)

¹ Harold D. Lasswell, "La orientación hacia las políticas" en *El estudio de las Políticas Públicas*, Colección de antologías de política pública. Ed. Porrúa.

cooperación entre niveles de gobierno y en la redistribución de los recursos públicos su armadura principal para hacer frente a dichos problemas, esta reconfiguración primordialmente funcional se le ha denominado Estado Transversal². Esto obliga a que todo proceso de análisis de política pública tome en cuenta dicha realidad.

La adopción de este nuevo esquema de gestión pública ha pisado una arena fértil en las políticas de género, de promoción y garantía de la igualdad, de apoyo y compensación de grupos en situación de vulnerabilidad y ahora en la política de combate, prevención y eliminación de la discriminación debido primordialmente a que este tipo de políticas son consideradas como transversales en la protección de derechos.

El fenómeno de la discriminación

La discriminación debe ser entendida como un problema estructural que agudiza los desequilibrios sociales y dificulta la efectiva transición a una sociedad democrática, justa y efectivamente participativa, y se convierte en una problemática digna de ser atendida con alta prioridad en la agenda pública gubernamental, no solo por ser injusta, sino porque se perfila como la principal arena de oportunidad para hacer posible la consolidación democrática de nuestro país. Esta prioridad implica que al momento de visualizar el fenómeno discriminatorio y debatir sus consecuencias, también se traslade la discusión al terreno de los instrumentos para combatirla, al terreno del análisis de políticas. Para ello se hace necesario definir y delimitar la política antidiscriminación del Estado Mexicano.

¿Que tipo de instrumentos son necesarios para combatir la discriminación?, ¿Cuáles son las responsabilidades funcionales de los actores para hacer efectivos dichos instrumentos, ¿De donde provendrán los recursos para implementarlos?; son preguntas que todo proceso de definición y análisis de política pública debe responderse. Como se establece en el modelo racional de análisis de políticas es necesario partir del conocimiento del *status quo* de la problemática para poder perfilar las soluciones.

Adicionalmente, la política antidiscriminación debe considerarse como una política que redimensiona en sí misma la política social en México, una vez que basado en los prin-

² Una versión más acabada y extensa del término puede consultarse en Ozlak, Oscar, " El estado transversal" en *Encrucijadas* (Revista de la Universidad de Buenos Aires) Año uno, No. 6, Abril de 2001 y disponible en el sitio <web. www.top.org.ar>.

cipios de igualdad de acceso y trato permite hacer una revisión de los programas e instrumentos actuales del gobierno mexicano con la finalidad de asegurar la provisión equitativa e igualitaria de los bienes, recursos y servicios públicos. Por ello y por tratarse de la efectiva protección de los derechos de toda persona, el combate a la discriminación adquiere un carácter transversal³. La transversalidad, aunque aún en debate, agrega a los cuestionamientos tradicionales de la política pública la definición —mediante procesos generalmente heurísticos— del mecanismo idóneo de coordinación de los actores involucrados en la política pública, incluso aquellos que rebasa las propias fronteras del Estado, como lo son la participación de la sociedad civil y el sector privado.

Conscientes de que diagnosticar una problemática tan diversa y multifactorial como lo es la discriminación solo será posible con la propia evidencia que se recabe en la implementación de los instrumentos y considerando que las políticas públicas más que una actividad implican un proceso cíclico⁴ de diagnóstico-implementación-evaluación-diagnostico de soluciones a los problemas públicos, es necesaria la identificación de las arenas de oportunidad que habrán de abrir frente y delimitar un primer grupo de instrumentos que con la mirada puesta en resultados logren configurar lo que hemos denominado la política pública antidiscriminatoria.

Un criterio base del diseño metodológico para la formulación participativa de políticas que consideren la no discriminación como eje rector, consiste en buscar de manera prioritaria la representación de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo social, el área de política pública que se ve más afectada, así como de las instituciones más directamente relacionadas con estos.

Los resultados del proceso de construcción de lineamientos de políticas públicas en este campo, se verán reflejados en tanto que esa problemática se define como agenda pública o sistémica. Contribuir a la disminución progresiva de las distintas formas de discriminación e intole-

³ El termino "transversal" refiere a las políticas que buscan ser implementadas por todos los actores institucionales que proveen un servicio, bien o recurso público a una población objetivo. En un sentido mas amplio el término transversal también alude a las políticas que basadas en un esquema de coordinación y acuerdo horizontal involucra a múltiples actores en la definición, implementación y evaluación de una política pública determinada en la agenda pública.

⁴ Una consulta obligada en materia de políticas públicas es la colección de Antologías de Política Pública de Luis F. Aguilar Villanueva de Editorial Porrúa.

rancia mediante la coordinación y el apoyo de las acciones de los distintos actores e instituciones en el ámbito del quehacer del Estado y de la sociedad civil es tarea de todos los órganos que componen la Administración Pública Federal.

La propuesta de este artículo es entonces ejemplificar y describir parcialmente la situación de la discriminación en México por arenas de oportunidad y la pretensión es sin duda no ser exhaustivo de la problemática sino mas bien indicativo de posibles rutas para implementar acciones de impacto significativo en el combate y prevención de la discriminación tomando como base las aportaciones ya hechas en el sentido de diagnosticar la situación que prevalece.

Los diagnósticos elaborados

La descripción del estado de la discriminación en México es una tarea que fue abordada primordialmente por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCED) en el marco de los trabajos para construir el Anteproyecto de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Actualmente este trabajo ha sido retomado por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Los principales esfuerzos se han encaminado a identificar la problemática que sufren ciertos grupos de población (comúnmente llamados vulnerables) en torno a las conductas que los discriminan y en torno a las áreas de interacción social donde comúnmente padecen discriminación. Este artículo retoma muchas de las consideraciones de diagnósticos hechos anteriormente⁵ y propone esencialmente abordar la problemática desde la perspectiva de las políticas, como son: la política de salud, la de educación, trabajo, información, comunicaciones, transporte, etc.

El diagnóstico de la OACNUDH

Se debe partir del reconocimiento de que la discriminación no es una problemática marginal o aislada en la vida nacional. Por sus orígenes, dimensiones y efectos, tiene que ser entendida como un componente estructural de la misma, que tiende a reproducirse de manera inercial tanto en el ámbito público como en el privado.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México⁶, decenas de millones de mexicanos se encuentran en situación de vulnerabilidad y discriminación por tres razones fundamentales: los inherentes a su condición, porque no reciben atención suficiente del Estado o bien, porque la sociedad ignora o desconoce la situación en que estos grupos se encuentran.

De acuerdo con el documento citado, para poder entender de qué manera las personas han sufrido algún tipo de trato discriminatorio es necesario entender cada uno de los derechos que han sido violados. Partiendo de esta metodología y al buscar una lectura global del fenómeno discriminatorio en México, no se pudo evitar notar que todas las personas, en algún momento determinado, han visto vulnerados su derecho a la igualdad de acceso y trato, y han visto vulnerados sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y/o culturales.

La discriminación se manifiesta —como citan los dos diagnósticos aquí documentados— por el lado de los derechos civiles, en la impartición de justicia y el sistema penitenciario dado que éstos presentan irregularidades y poca eficiencia. Mientras que en la procuración e impartición de justicia no se garantiza un seguimiento de los casos con todo rigor, en el sistema penitenciario no se garantizan las mejores condiciones para una readaptación social. Dicha situación lastima los derechos civiles de las personas y anula toda legitimidad hacia las autoridades. A lo anterior se agrega que existe poca equidad para acceder a servicios legales gratuitos, idóneos y eficientes. Es decir, en muchas ocasiones resulta prácticamente imposible el garantizar una defensa de calidad si el acusado o acusada no cuenta con los recursos económicos para defenderse. Es aquí donde identificamos que, aquella persona que no pueda solventar una defensa, está casi destinada a ser declarada culpable, sin necesariamente ser indígena, discapacitado o adulto mayor.

Entre los derechos políticos que presentan situaciones de discriminación se encuentra la capacidad de todas las personas de participar en las elecciones de su comunidad o país. En muchos casos, esta resulta ser un derecho imposible de alcanzar. El no contar con los medios de acceso a la decisión de participar, el no contar con los contactos necesarios, el no pertenecer a una corriente ideológica

⁵ Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México (OACNUDH 2003), y Diagnóstico de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.

⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos en México (OACNUDH); Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México p. 161, México 2003.

en particular o simplemente por la discrecionalidad y prejuicio de las autoridades partidistas y electorales, pueden ser factor determinante para reducir las pretensiones de participación en la esfera política.

De los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), se pueden mencionar el derecho a un nivel de vida adecuado; igualdad y garantía de los derechos laborales; disfrute del más alto nivel de salud física, mental y social; derecho a la vivienda; a la alimentación; a un ambiente sano; a la cultura y a la educación.

En el terreno laboral, aún se perciben marcadas diferencias entre hombres y mujeres. Si bien es cierto que el Gobierno trabaja para evitar que ocurran casos de discriminación por sexo y edad, también es cierto que en muchos lugares los empleadores solicitan la prueba de gravidez como condición para poder aceptar a una mujer en el trabajo. Y qué decir del incremento de las contrataciones vía honorarios, dejando a un lado la posibilidad de acceder a los servicios de seguridad social.

Como lo cita el libro de la CCED, en el renglón educativo, muchos pequeños ven coartado su derecho a la libertad de culto y expresión al ser reprendidos en las escuelas públicas por no rendir honores a la bandera o alejarse de ciertos festejos tradicionales. La discriminación se hace presente con la figura de la intolerancia y represión. Formal e informalmente, se debe incluir el valor de la tolerancia dentro de los programas cívicos y educativos, y al parecer, se deja a un lado.

En cuanto al sistema de salud, se observan ciertos tratos preferenciales o bien, deshumanización en el mismo. Es preciso señalar que, es una obligación del Estado el respetar, proteger y satisfacer estos derechos, y al mismo tiempo sancionar a los servidores públicos y a aquellas personas que provoquen que estos derechos sean vulnerados; así como el promover el papel corresponsable de la ciudadanía activa y organizada en la lucha contra la desigualdad, la pobreza, la discriminación y la exclusión.

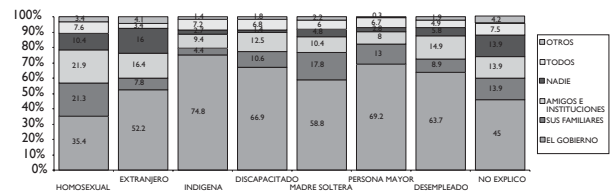
La Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México (END)

Otro instrumento que contribuye al diagnóstico de la discriminación en México es la Encuesta Nacional sobre Discriminación cuya primera mirada a sus resultados nos arroja implicaciones de política como las siguientes:

I. La necesidad de implementar mecanismos de promoción del empleo para grupos desprotegidos lo cual puede instrumentarse a través de bolsas de trabajo, un portal

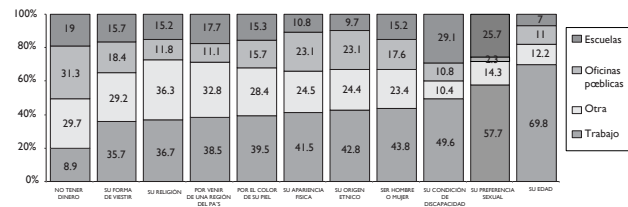
específico, la promoción, el enlace productivo, o bien mediante la subsidiariedad tipo seguro de desempleo. Como medidas complementarias aparecen, la capacitación, y la creación de centros especiales de capacitación para el trabajo. La gráfica que se muestra continuación deja ver que para la mayoría de las personas pertenecientes a un grupo vulnerable es de vital responsabilidad que el gobierno les auxilie en la búsqueda de empleo. Para personas adultas mayores e indígenas el porcentaje es evidentemente mayor al promedio de respuesta.

¿Quién cree que debería ayudar a conseguir trabajo?



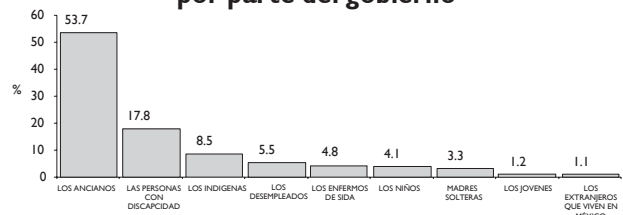
2. Una de cada tres personas pertenecientes a grupos desprotegidos ha sido discriminada laboralmente. Aunque no se detalla en que esfera del ámbito laboral se encuentra el problema, es una cifra que nos habla del reto principal para combatir la discriminación, lo cual se manifiesta en dos esferas: la preventiva y la correctiva. Dicha problemática queda bien ilustrada en la gráfica siguiente.

¿Dónde fue que no le respetaron sus derechos?



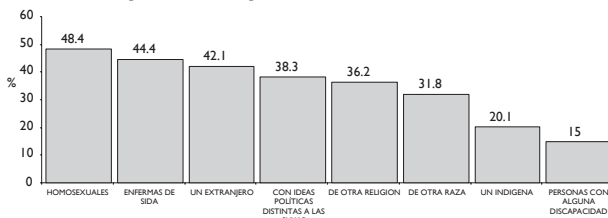
3. Al ser las personas adultas mayores el grupo más desprotegido, se requiere de una política que promueva su reactivación social a través del trabajo remunerado.

Se considera que necesitan más atención por parte del gobierno



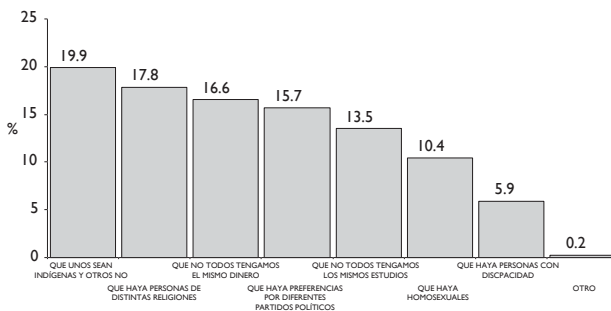
4. La problemática de las personas homosexuales atraviesa todas las arenas de convivencia, y se manifiesta en la intolerancia, la restricción de oportunidades y hasta la negación de sus derechos. La solución se perfila más como una canasta de instrumentos en el marco de una estrategia integral.

¿A cuál de estas personas no estaría dispuesto a permitir que viviera en su casa?



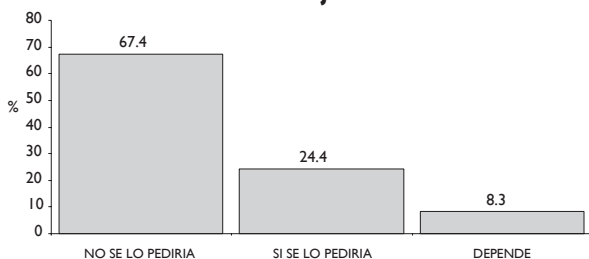
5. Para los indígenas los principales ámbitos de política a atender son el acceso a la educación, el empleo, y la restricción-negación de oportunidades de desarrollo (mejora del nivel de vida)

¿Cuál de las siguientes situaciones provocan más diferencias entre las personas?



6. Un dato a destacar es la condición en el empleo a mujeres embarazadas (25% de las personas si aplicaría un examen de gravidez). Se responsabiliza al gobierno de que esto suceda así como de poner en marcha soluciones efectivas.

¿Usted le pediría o no un examen de embarazo a la mujer solicitante?



7. La encuesta refleja que no existe plena conciencia del papel del sector privado en la solución de esta problemática.

8. A las personas homosexuales no se le considera como un persona digna de ayuda por parte del gobierno, sobre el extranjero o el no católico.

¿Quiénes considera usted que necesitan atención por parte del gobierno?

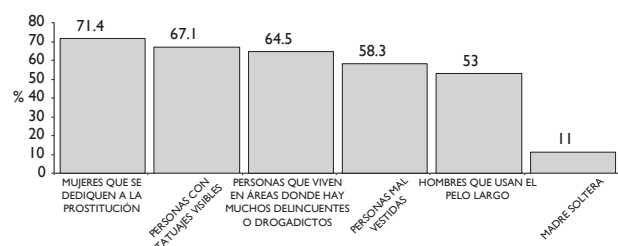
| Respuesta | % |
|-------------------------------------|------|
| Los ancianos | 53.7 |
| Las personas con discapacidad | 17.8 |
| Los indígenas | 8.5 |
| Los desempleados | 5.5 |
| Los enfermos de sida | 4.8 |
| Los niños | 4.1 |
| Las madres solteras | 3.3 |
| Los jóvenes | 1.2 |
| Los extranjeros que viven en México | 1.1 |

Fuente: Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, SEDESOL-CONAPRED, 2005.

Así, la principal percepción del problema discriminatorio que refleja la END se padece en el ámbito laboral. El Estado es concebido como corresponsable en la solución y se requiere su participación en el otorgamiento y promoción del empleo. Eso es visto como una medida compensatoria ante las consideraciones que dichas personas deben tener por parte de la sociedad y el Estado mismo.

De forma adicional, la discriminación no está visualizada como una problemática donde la sociedad es corresponsable y necesaria en sus mecanismos de solución.

¿Bajo cuál de los siguientes criterios no contrataría a una persona?



La discriminación en la educación y en la salud como ejemplos de arenas de política

La política educativa

En la esfera educativa la discriminación se encuentra presente en arenas clave que son susceptibles de transformar. Así, es necesario hacer una revisión de los planes de estudio a manera de que cumplan con criterios antidiscriminación, se asegure, y desaliente la reproducción de estereotipos sociales y se induzca un proceso de reflexión más agudo en torno al tema de la igualdad y la no exclusión. Se debe revisar la normatividad secundaria de la legislación educativa, incluyéndose reglamentos, normas oficiales y lineamientos para asegurar que el acceso a la educación sea totalmente igualitario en todo el sistema nacional y que éste llegue a todos los rincones del país.

Aparejado de lo anterior, debe revisarse el trato que se brinda en las escuelas, especialmente a personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad y trabajar en medidas primordialmente presupuestarias para dotar a los planteles de infraestructura, personal y material didáctico especial. La reforma educativa que ahora se encuentra en debate debe apostar en la esfera de la integridad por incorporar en la formación de docentes y maestros principios de no discriminación, esto primordialmente vía sus propios programas de estudio normalistas y vía un acuerdo político con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Se deben aprovechar los cursos de la carrera magisterial y la estructura actual montada para ello.

A nivel institucional, el papel de los servidores públicos resulta ineludible, por lo que una estrategia integral de capacitación debería buscar construir una red amplia de capacitadores en la materia, que basada en la replica funde un cuerpo permanente de defensores de derechos de mandos medios y superiores.

La política laboral

Si caracterizamos a la política laboral como un sistema, la discriminación se hace presente en todos los subsistemas, sean: búsqueda, ingreso, permanencia, capacitación y desarrollo y salida de alguna plaza laboral. Esto se cumple de igual manera en el ámbito privado como en el público. Solo por citar un ejemplo de cada subsistema: en la búsqueda laboral a través de la existencia de asimetrías de información; en el ingreso a través de las barreras a la entrada que

las empresas requisitan en las solicitudes de empleo sea edad, condición civil o familiar residencia etc., en la permanencia también a través de los requisitos para ello por ejemplo el no embarazo; en la capacitación y desarrollo a través de la exclusión de capacitación a personal que no sea de planta o estructura; y en la salida, el despido injustificado y no indemnizado conforme a derecho, el embarazo, etc.

En el ámbito público, sin duda, el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal es un esquema que resulta virtuoso para promover la igualdad de oportunidades, y los principios meritocráticos como opción al empleo, sin embargo, deja aún arenas de discrecionalidad —como son los Comités Internos de Selección— en los cuales la subjetividad y por tanto la discriminación es potencialmente el criterio de selección para una plaza. Como todo instrumento de política, el SPCAPF, el perfectible, por ello, es necesario revisar la normatividad de los subsistemas de los cuales esta compuesto e introducir criterios de no discriminación en los lineamientos de operación de los comités, así como abrir la posibilidad de un procedimiento de revisión del concurso público por discriminación amparado en la Ley Federal de Transparencia.

En el ámbito privado el control del Estado es sin duda menor; por ello la política antidiscriminación debe buscar en los mecanismos regulatorios del Estado y en la promoción la arena fértil que permita inducir un cambio significativo, de impacto mayor y generalizado. Esto significa, la revisión de la normatividad que regula la actividad laboral de las empresas, una vigilancia más efectiva por parte de la Inspección Federal del Trabajo, la creación de contra incentivos de sanción fiscal o administrativa por conductas discriminatorias, se requiere con urgencia vincular la discriminación por embarazo a dicho esquema de contra incentivos. y la creación de incentivos positivos para quien promueva la inclusión y el trato digno, la inclusión de cláusulas antidiscriminación en los contratos colectivos de trabajo, y acuerdos políticos con los Sindicatos de Trabajadores. Colateralmente debe inducirse un proceso de promoción del empleo igualitario, bien remunerado y con goce de prestaciones, y es indispensable continuar con la creación de bolsas de trabajo especiales.

La intención de la descripción de la discriminación por arena de política tiene un objetivo claro: introducirnos de inmediato al terreno de los instrumentos, los cuales adoptan un carácter legítimamente transversal cuando se aplican por igual a todas y cada una de las esferas de acción gubernamental garantizando con ello, criterios de no dis-

criminación. A continuación se realiza una breve descripción del concepto de transversalidad, sus problemas y sus potenciales beneficios.

La transversalidad como arena de oportunidad

La transversalidad es esencialmente un nuevo esquema de gestión pública⁷. Por su parte, la política pública transversal es aquella que basada en el esquema de gestión pública transversal proyecta los objetivos de política a través de líneas estratégicas involucrando a más de un actor en la implementación de las soluciones. La línea estratégica es el componente político del diseño de políticas públicas transversales. En el concierto institucional mexicano se encuentran ejemplos claros de este tipo de políticas, tal es el caso del Programa Nacional por la Igualdad y no Discriminación contra las Mujeres que pretende transversalizar la perspectiva de género; y el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas que pretende involucrar una multiplicidad de ac-

tores en la promoción, garantía y efectivo respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

Este tipo de programas con orientación transversal basan su implementación en dos supuestos básicos:

1. Un esquema de coordinación funcional
2. La eficiente provisión de información horizontal en las estructuras de gestión.

Como ya se ha descrito anteriormente, el éxito del modelo de coordinación es en sí el éxito del modelo transversal, para ello es necesario que la gestión pública y las voluntades políticas converjan en torno a la provisión de la información técnica disponible y necesaria, el compartimiento de las experiencias institucionales, el acuerdo en el uso de recursos públicos compartidos y la delimitación de responsabilidades orientada y medible en resultados. En la medida en que estas condiciones estén dadas podremos pensar en un primer paso para implementar políticas públicas de corte transversal exitosas.

| Instrumentos de combate a la discriminación | | | | | | |
|---|---|-------------------------------|--|---|------------------------------|--------------------------------|
| Educación | Trabajo | Salud | Seguridad | Información | Transporte | |
| Mujeres | Legislación Procedimientos normativos | Cuotas | Asistencia Legislación Infraestructura | Legislación Procedimientos normativos | Difusión | Legislación |
| Niños y niñas | Legislación | Legislación | Asistencia | Legislación Procedimientos normativos | Difusión Promoción | Regulación |
| Adultos mayores | Programas | Cuotas Incentivos Fiscales | Asistencia | Legislación | Promoción Programas | Incentivos F. |
| Personas con discapacidad | Asistencia | Cuotas Incentivos Fiscales | Asistencia | Procedimientos normativos | Promoción Programas | Infraestructura Legislación |
| Indígenas | Infraestructura | Legislación | Infraestructura | Procedimientos Normativos | Infraestructura Programas | Regulación |
| Personas con preferencias sexuales diversas | Legislación | Legislación | Legislación | Legislación Procedimientos normativos | Regulación Contratos | Legislación |
| Inmigrantes | Programas | Regulación Programas | Regulación Procedimientos Normativos | Legislación Procedimientos normativos | Promoción Programas | Regulación |
| Minorías religiosas | Legislación | Legislación | Incentivos | Legislación | Difusión | Legislación |

⁷ Camprubí i Vendrell, Margarida, *Después de Newton: O como hacer realidad la transformación de la administración pública*, Ediciones del Serbal, Barcelona, España, 2002.



El estado actual de los instrumentos de política pública contra la discriminación

Los instrumentos que tradicionalmente se han utilizado para atenuar la discriminación y sus consecuencias, o bien para compensar a los grupos en situación de vulnerabilidad se encuentran en el siguiente cuadro. Dicho esquema no pretende ser del todo exhaustivo, mas bien su objetivo es dibujar e forma preliminar las herramientas que en el concierto institucional mexicano bien o mal se aplican y que tiene un alto grado de relación con la no discriminación.

Como puede observarse, en la mayoría de los casos el trato igualitario y no discriminatorio se ha previsto mediante cambios legislativos, procedimientos normativos, o programas de corte asistencial. Es viable, entonces, sólo como inducción para un trabajo de mucho mayor alcance que el presente, iniciar la reflexión sobre la viabilidad de incorporar a la agenda pública las cláusulas antidiscriminación, nuevos esquemas de subsidios, y/o transferencias, presupuestos para medidas compensatorias o bien los contra incentivos como son las sanciones administrativas y fiscales.

Conclusiones

La definición de una política antidiscriminación integral por parte del Estado mexicano es un requisito indispensable, esa definición incluye una reflexión profunda del esquema de coordinación que se impulsará, en pos de implementar políticas de corte transversal. Un terreno mas propicio para hacerlo es delinear los nuevos instrumentos a partir de las políticas que ya se aplican, como lo es la educativa, la laboral, la de salud, etc., en el afán de generalizar los impactos y los beneficios de las nuevas políticas.

En este sentido, diagnosticar, diseñar e implementar políticas y programas gubernamentales que faciliten la coordinación del aparato público y el logro de una eficiente vinculación y comunicación entre el Estado y la sociedad civil, con el fin de generar condiciones de no discriminación y tolerancia es urgente; así como difundir las políticas y servicios públicos; facilitar la participación social, cultural y política de los individuos y grupos organizados requiere de un trabajo arduo y conjunto, no obstante es de todos sabido que de conseguirse la coordinación en las áreas de gobierno, los resultados sociales en pos de prevenir y eliminar la discriminación en todas sus formas, puede ser posible, lo que hará de nuestra sociedad una sociedad más saludable y justa.

Existe un terreno fértil de políticas públicas por explorar, en el concierto institucional mexicano aún no han cobrado vida instrumentos de corte gerencial, regulatorio o subsidiario. Se hace indispensable entonces, el debate de su factibilidad, pertinencia, efectividad y mensurabilidad, así como la construcción de los acuerdos interinstitucionales de coordinación que los haga posibles.

Aproximación a los resultados de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación

Rubén R. García Clarck*

A mediados de mayo de 2005, la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) dieron a conocer los resultados de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación (PEND). La información arrojada por la encuesta constituye un recurso de gran valor para enriquecer los diagnósticos existentes de la discriminación en México, tanto en su manifestación general dentro de la percepción y valoración que tiene la sociedad mexicana de sus formas de convivencia, como en su focalización hacia los grupos de población vulnerables. Sin lugar a dudas, la PEND arroja información fundamental para el diseño de las políticas públicas orientadas a prevenir y combatir la discriminación en nuestro país. Asimismo, las siguientes encuestas de la serie que inicia permitirán establecer avances y retos en la materia tras la aplicación de los programas correspondientes, como la campaña contra la homofobia que ha desplegado a nivel nacional el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

El manejo mediático de la presentación pública de los resultados de la PEND, el pasado 16 de mayo, tuvo un marcado tono tremendista, toda vez que se destacaron los rasgos más negativos (intolerancia y autoritarismo) que reveló el sondeo, destacando opiniones discriminatorias hacia los indígenas y hacia las mujeres por parte de los encuestados, que son francamente minoritarias. Este sesgo en la selección periodística de los resultados se tornó en un acto más recriminatorio que informativo.

* Profesor-Investigador, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Programa de Derechos Humanos.

Otro efecto mediático que se quiso lograr fue el de presentar a la PEND como un instrumento capaz de descubrir, tras una aparente tolerancia hacia las diferencias étnicas y de género, el verdadero rostro, racista y machista de los mexicanos. Para colmo, estaba fresca la declaración presidencial que molestó a la comunidad afroamericana y no faltó quien la atribuyera a ese racismo que supuestamente forma parte de la cultura nacional.

Un lectura menos apresurada de los resultados de la PEND puede mostrar que nuestra tolerancia a las diferencias no es tan superficial ni nuestra intolerancia tan esencial, sino que la situación es un poco más compleja.

Antecedentes

Aunque se trata de la primera encuesta, que se levanta en el país, dedicada centralmente al tema de la discriminación, existen importantes antecedentes en la búsqueda de información sobre este fenómeno, como son los trabajos de diagnóstico que llevó a cabo la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación¹, cuyos reportes contienen datos duros, provenientes de distintas fuentes, dentro de las cuales cabe destacar los registros de la SEGOB sobre casos de intolerancia religiosa, las estadísticas de organismos ministeriales y judiciales sobre crímenes de odio en contra de homosexuales, así como el expedien-

te abierto de los feminicidios en Ciudad Juárez, ligados a una cultura de violencia en contra de las mujeres, que campea en el país y que se ha tornado gravemente depredadora en un ambiente de desprotección laboral y social como el que viven las trabajadoras de la industria maquiladora.

Otras fuentes de información que cabe destacar son los capítulos dedicados a los niveles de intolerancia en el país dentro de las encuestas nacionales sobre cultura política que han llevado a cabo, en los últimos años, el Instituto Federal Electoral, la SEGOB y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, junto con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otras instituciones. No menos útiles han sido los trabajos pioneros de Enrique Alducin, Miguel Basáñez, Julia Flores y Víctor Manuel Durand Ponte, entre otros reconocidos investigadores y encuestadores. Mención aparte, por la amplitud de su alcance, merece la Encuesta Mundial de Valores, cuyo capítulo mexicano ha estado a cargo de Alejandro Moreno y el grupo de encuestadores del periódico *Reforma*.

La PEND viene a continuar y ampliar el esfuerzo desplegado en los registros y sondeos mencionados. Sirvan como ejemplo las preguntas, presentes en casi todos los cuestionarios, sobre la disposición a convivir con personas de origen étnico, orientaciones sexual, política o religiosa diferentes. Sin ser completamente alentadoras, las respuestas a tales preguntas, al paso del tiempo, han mostrado una tendencia hacia una mayor tolerancia a las diferencias de esa índole.

Esta tendencia se puede observar en las respuestas a dos preguntas de la Encuesta Mundial de Valores: la relativa al nivel de tolerancia de vecinos de otra raza o de orientación homosexual. En el primer caso, el porcentaje, francamente bajo, de encuestados a nivel mundial que en promedio no aceptan vecinos de otra raza se mantiene en 16%, entre 1990 y 2000. En México se da una disminución de 17% a 15% en el mismo periodo. Por cuanto a vecinos homosexuales, la intolerancia es mucho mayor, pero ha disminuido a nivel global, de 49% a 43%, en el periodo indicado. Tal disminución del índice de homofobia es mucho más pronunciada con relación al caso mexicano, ya que desciende de 60%, cifra registrada al inicio de la década pasada, a 45%, porcentaje arrojado en el levantamiento de arranque del presente decenio².

¹ Véase Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, *La Discriminación en México: Por una Nueva Cultura de la Igualdad. Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación*, Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, México, 2001.

² Cfr. Roland Inglehart, Miguel Basáñez, Jaime Díez-Medrano, Loek Halman and Ruud Luijkx (eds.), *Human beliefs and values. A cross-cultural*

Encuestas levantadas exclusivamente a nivel nacional confirman la tendencia a la decremento de la discriminación en contra de homosexuales. Como lo destaca Víctor Manuel Durand Ponte, al comparar los resultados arrojados por dos encuestas levantadas por él, "en la muestra de 1993, el 32% estaba muy de acuerdo en que debía tratarseles (a los homosexuales) como a cualquier otra persona y el 22.6% afirmó estar de acuerdo, es decir, poco más de la mitad de los entrevistados aceptaba que los homosexuales debían ser tratados de manera igual. Ya en la muestra de 2000 las cifras se elevaron al 39.7% en el caso de quienes estaban muy de acuerdo, y al 27.5% de quienes estaban de acuerdo; en conjunto, dos terceras partes aceptan que a los homosexuales se les trate como a cualquier otra persona"³.

También destaca Durand Ponte un cambio favorable en la percepción del rol de las mujeres en la sociedad. Para este autor, se observa "un cambio radical en torno al papel que se les confiere a las mujeres: en la muestra de 1993, el 62.2% estaba muy de acuerdo en que 'lo mejor que puede hacer una mujer es ocuparse de su casa' y el 14.6% respondió estar de acuerdo, es decir, un 76.8% tenía una opinión tradicional, discriminatoria de las mujeres. En la muestra de 2000, la situación se revierte, ya que sólo el 17.7% afirmó estar de acuerdo, es decir que sumados dan un 34.7%; sin duda una proporción importante, un tercio de la población que mantiene una postura tradicional acerca del papel de la mujer; sin embargo, con cuarenta y un puntos porcentuales menos que en 1993, resulta un gran avance en la aceptación de las mujeres fuera de su papel tradicional"⁴.

Durand Ponte atribuye el decremento de valoraciones que él considera de corte machista hacia los homosexuales y las mujeres al desarrollo de una cultura más moderna y más secularizada en México. Sin embargo, el mismo autor llama la atención sobre el contraste en la rápida disminución de la intolerancia social y la lentitud en el decremento de la intolerancia política. En este sentido, señala que entre 1993 y 2000 se incrementó de 20.6 a 28.6 el porcentaje de la muestra con disposición a reconocer que otras personas pueden tener sus propias ideas, así como el derecho de esas personas a intentar convencer a las demás de sus ideas, mientras que el porcentaje de encuestados que no reco-

sourcebook based on the 199-2002 values surveys, Siglo XXI Editores, México, 2004. Tablas A125 y A132.

³ Víctor Manuel Durand Ponte, *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, Siglo XXI, México, 2004, p. 119.

⁴ *Ibid.*, p. 119.

nocen tal derecho también aumentó, de 50.7 a 52.4 puntos porcentuales.

Los datos arrojados por la PEND presentan algunas variaciones con respecto a las cifras de las encuestas de 2000. Por cuanto al rol de las mujeres en la sociedad, la PEND reporta un 40% de los encuestados para quienes las mujeres que quieren trabajar deben hacerlo en tareas propias de su sexo⁵. Con relación al nivel de intolerancia a personas de otra raza, de orientación homosexual o con ideas políticas distintas, los porcentajes varían de 16% a 31.8%, de 45% a 48.4% y de 52.4% a 38.3%, respectivamente. Cabe aclarar que las encuestas precedentes a la PEND, cuyos resultados hemos citado, fueron formuladas en términos de vecindad con personas de raza u orientación sexual diferentes, o bien se habla de derecho a convencer a otros de las propias ideas, mientras que la PEND plantea una mayor cercanía con personas diferentes, ya que pregunta que tan dispuesto está el encuestado a permitir que en su casa vivan personas de raza, orientación sexual o ideas políticas diferentes a las suyas⁶.

Ciertamente resulta inválido comparar las respuestas a preguntas diferentes aunque se refieran al mismo tema. Por ello, no se puede afirmar si los resultados de la PEND muestran en el momento actual una mejor o peor situación en la percepción del rol de las mujeres en la sociedad o en los niveles de tolerancia de la población mexicana hacia las diferencias racial y de orientación sexual o política. De cualquier manera, el análisis de la PEND debe tomar como referencia estos antecedentes y crear sus propias series de tiempo que permitan detectar posibles líneas de evolución como las que nos muestran la Encuesta Mundial de Valores y los estudios de Durand Ponte.

Por cuanto a la investigación de la discriminación pasiva, se debe mencionar como un antecedente de la PEND el estudio *Cultura de la Constitución: Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, en el cual se afirma lo siguiente:

Si bien, la mayoría de las personas entrevistadas opina que sus derechos han sido respetados, más de cuatro de cada diez ciudadanos (45.8%), siente que sus derechos no han sido respetados debido a su *nivel educativo*. A su vez, un poco más de un tercio de los entrevistados (35.3%) manifestaron que sus derechos no se han respetado, en

alguna medida, *debido al barrio o lugar* en donde viven. Como es de esperar, los porcentajes de trato discriminatorio debido al nivel educativo de la persona se elevan en los grupos con mayores carencias al respecto. Por este motivo, la sensación de falta de respeto a sus derechos alcanza niveles más elevados en los entrevistados sin ninguna educación (57.2%). A su vez, y como se mencionó anteriormente, las carencias se refuerzan y, para la misma pregunta, el porcentaje se eleva a 60.4% para los entrevistados cuyo ingreso familiar es de cero a un salario mínimo.

Pero son también las prácticas discriminatorias las que se acumulan y solapan en los mismos grupos sociales: los entrevistados que han sentido que sus derechos no se han respetado por el lugar o el barrio donde viven son 46.1% de los que carecen de educación y 48.7% de aquellos cuyo ingreso familiar es de hasta un salario mínimo. Como resultado, puede señalarse que son las diferencias socioeconómicas de los grupos las que constituyen las principales brechas en las prácticas discriminatorias en la sociedad mexicana⁷.

Más adelante, el mismo se mencionan otros factores de discriminación como la edad o el color de la piel. En conjunto, la diferencia de este estudio con la PEND es considerable, ya que ésta contempla un espectro más amplio de grupos que se sienten discriminados: homosexuales, discapacitados, mujeres, indígenas, adultos mayores y minorías religiosas. Asimismo la PEND profundiza en el ámbito, especialmente el laboral, y en los distintos aspectos en que tales grupos se consideran objeto de discriminación.

Cultura de la discriminación y cultura de la diferencia

La PEND abre una ventana de observación sobre una dimensión importante de nuestras representaciones sociales que se ha visto ligada, con buenas razones, al perfil de nuestra cultura política. Dicha dimensión puede constituirse en un objeto de análisis que bien podemos denominar *cultura de la discriminación*. Roberto Gutiérrez concibe a

⁵ Cfr. CEDESOL / CONAPRED / Contigo es posible, *1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, México, 2005, p. 38.

⁶ *Ibid.*, p. 18.

⁷ Hugo A. Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, Universidad Nacional Autónoma de México / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación / Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2004, pp. 34-35.

ésta como la estigmatización de aquellos sujetos considerados diferentes a partir de la abstracción y reificación de su diferencia, la cual es percibida como constitutiva y auto-limitante del sujeto, así como evaluada negativamente por quien asume una postura discriminatoria, lo que se traduce en una suerte de empobrecimiento ontológico del sujeto discriminado y, como consecuencia, en su rechazo moral. De acuerdo con Roberto Gutiérrez:

La cultura de la discriminación ejecuta una reducción radical de los distintos sentidos de pertenencia que acompañan a cualquier individuo, focalizando el rechazo a partir de una única característica que lo emblematiza y ejerciendo una presión para que quien es discriminado abdique de su complejidad intelectual y afectiva y se entienda a sí mismo a partir justamente del rasgo estigmatizado. No podemos dejar de subrayar aquí que el estigma es, en su sentido básico, una marca sociocultural que define estructuralmente y, por lo tanto, muchas veces de forma permanente, a una persona. Una marca que lo señala no sólo como distinto sino como inferior, por lo que fácilmente puede traducirse en exclusión, sanción, desprecio y violencia⁸.

Como concepto contrapuesto al de *cultura de la discriminación*, se ha planteado el de *cultura de la diferencia*, el cual tiene como punto de partida el reconocimiento del derecho de las personas a ser diferentes, sin perder de vista sus derechos fundamentales, comunes a todos los seres humanos. En sentido inverso a la cultura de la discriminación, la cultura de la diferencia reconoce a las personas en su diversidad identitaria, a la cual considera como valiosa y no como motivo de discriminación y exclusión. Mientras la primera cultura estigmatiza la diferencia, la segunda concibe a ésta como la base de la riqueza ontológica del ser humano.

La afirmación de la diferencia abre la posibilidad de asumir la existencia de identidades diversas que se reconocen entre sí, en un plano de igualdad. Cabe aclarar que no ha resultado fácil llegar a este punto. En efecto, la afirmación de las diferencias y, más todavía, del derecho a la diferencia, ha sido visto, en el horizonte de la democracia moderna, como un retroceso a la sociedad estamental, integrada ésta por clases sociales jurídicamente diferenciadas. Esta visión

ha tenido que ser modificada a la luz del alcance insuficiente del principio de igualdad jurídica incorporado por el Estado democrático moderno. Si bien el principio liberal de igualdad de todos ante la ley significó un avance importante respecto del Antiguo Régimen, se convirtió en una cortina de humo igualitaria que impedía ver la subsistencia de diferencias sociales y culturales al interior de las naciones. El reconocimiento del derecho a la diferencia no significa, entonces, regresar a una situación de desigualdad jurídica, en perjuicio de la mayoría de personas no privilegiadas por el derecho, sino el establecimiento de un orden jurídico diferenciado en beneficio de las minorías sociales o culturales y no sólo del grupo mayoritario.

En esta línea de argumentación, el derecho a la diferencia ha sido definido por Alain de Benoist como un principio que reivindica las diferencias propias a condición de reconocer, respetar y defender las identidades ajenas⁹. Por su parte, León Olivé lo concibe como “el derecho de los individuos a ser reconocidos como miembros de cierto grupo social y a gozar de determinados beneficios en virtud de ello. La identidad de los individuos que pertenecen a ese grupo se afirma sobre la base de las diferencias que los caracterizan como miembros del grupo y los distinguen de otros ciudadanos”¹⁰.

Rasgos de nuestras culturas de la discriminación y de la diferencia

La PEND muestra que la noción predominante de discriminación que tenemos en México es la de trato diferente a las personas, que puede ser negativo o no. Algunas partes de la encuesta muestran la noción de discriminación positiva (acción afirmativa), especialmente en las respuestas mayoritarias a favor de brindar protección a los grupos vulnerables por parte del gobierno y de la sociedad. Esta doble significación se corresponde con las dos ideas de justicia que casi por mitad asumen los encuestados.

Por un lado, la justicia entendida como igualdad de oportunidades, bajo el principio de “todos iguales ante la ley”. Dicho de otra manera, para la mayoría de los encuestados la situación de desventaja de un grupo social no es atenuante de la infracción de la ley. Por otro lado, la justicia es vista como distribución de beneficios diferenciados, de acuerdo con las distintas necesidades de los grupos sociales. Esta

⁸ Roberto Gutiérrez L., *Cultura política y discriminación*, CONAPRED, México, 2005, p. 15.

⁹ Alain Benoist, *Identidad y diferencia*, p. 3.

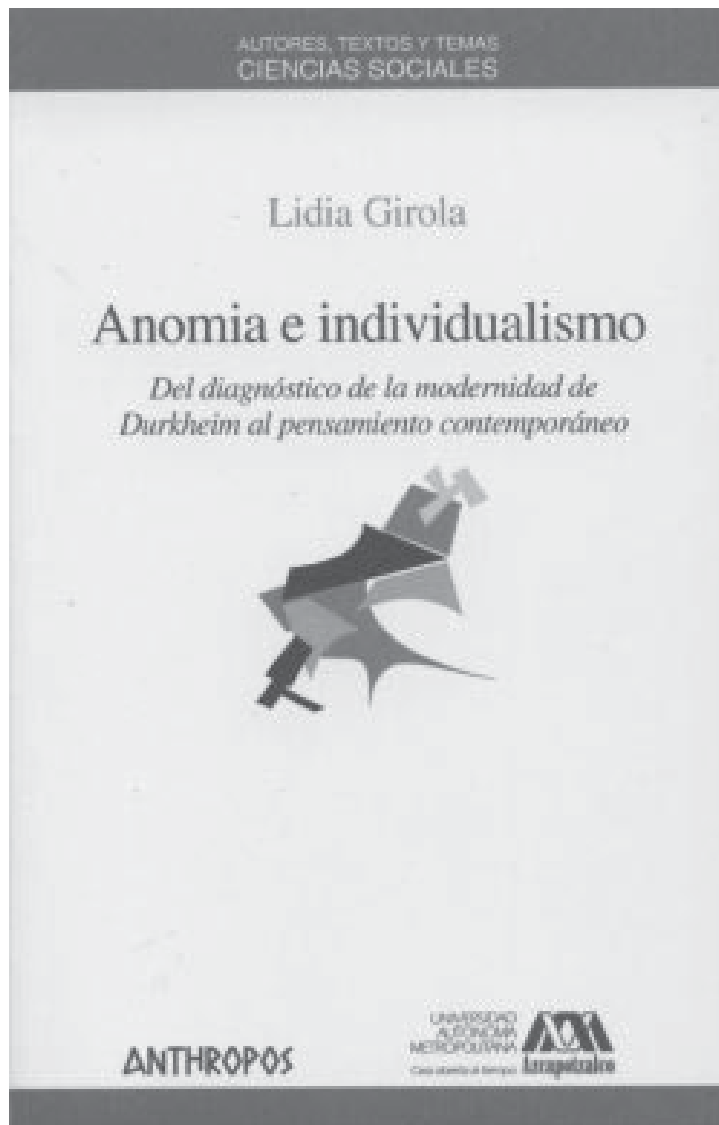
¹⁰ León Olivé, *Multiculturalismo y pluralismo*, Paidós / UNAM, México, 2003, p. 89.

tensión entre igualdad en el trato y atención diferenciada está presente en toda la encuesta.

La PEND muestra de manera sistemática que hay un reconocimiento de derechos de los grupos vulnerables y de sus razones para sentirse discriminados, pero se relativiza el respeto y ejercicio de los mismos en función de los costos que implica su inclusión: a) costos económicos (pérdidas para los contratantes y cargas fiscales); b) costos sociales (tolerar diferencias que se interpretan como causa de conflicto, especialmente las políticas y religiosas); costos morales (por un lado, aceptar a personas diferentes cuya condición desventajosa es vista en alguna medida como responsabilidad suya y por otro lado, sacrificar el propio derecho a convivir con quien comparte la misma identidad). El costo que mayoritariamente se acepta pagar es el económico, el cual se transfiere sustancialmente al gobierno, mientras que los costos social y moral se buscan atenuar mediante el aislamiento de estos grupos (que es visto como automarginación, excepto en el caso de las mujeres, a las que se considera víctimas del machismo).

Bajo estos criterios, se percibe el acceso al trabajo como el principal derecho de estos grupos y en segundo término, el derecho a recibir un trato respetuoso e igualitario, así como el derecho a la asignación de espacios adecuados (en el caso de los discapacitados). En otras palabras, se admite con mínimas reservas la inclusión económica, pero la inclusión social y aceptación moral de estos grupos se condiciona en algunos casos, a un cambio de identidad (los indígenas deben dejar de comportarse como tales o abandonar su dialecto para facilitar su integración) o de actitud (en el caso de aquellas mujeres que desobedecen a sus maridos). Con relación a los homosexuales parece no haber más solución que el aislamiento: son los menos tolerados y los últimos que merecen apoyo del gobierno, ya que, en la percepción del 40% de los encuestados, corresponde a sus familiares y amigos apoyarlos. En el marco de esta percepción, el problema gay es un asunto privado. Este grupo contrasta con el de los adultos mayores, quienes merecen la mayor atención del gobierno y de la sociedad, de acuerdo con la opinión mayoritaria de los encuestados.

No faltan las opiniones machistas, como la ya referida de que las mujeres deben dedicarse a las labores propias de su sexo. Otras opiniones de esta índole son: es natural que



las mujeres ganen menos que los hombres y son ellas las que provocan a sus violadores. Estas opiniones, cabe insistir en ello, son minoritarias y habrá que verlas como un residuo deplorable del México premoderno. Su carácter minoritario no debe ser motivo para despreocuparse del asunto. Evidentemente el grupo que defiende estas opiniones prejuiciadas y machistas debe ser parte de la población objetivo de los ya referidos programas de prevención y combate a la discriminación (negativa), en el marco de un esfuerzo conjunto que involucre a la familia, la escuela y los medios de comunicación, así como a las instituciones públicas y privadas. Sociedad y gobierno tienen la gran responsabilidad de contrarrestar los rasgos subsistentes de una cultura de la discriminación y fortalecer nuestra cultura de la diferencia, como parte de la consolidación democrática del país.

El derecho a la igualdad... ¿o el derecho a la diferencia?

Patricia Brogna*

La discapacidad, como problemática social, se puede analizar desde distintas perspectivas y enfocando diversos aspectos. Es objetivo de este artículo hacerlo a través de ciertas herramientas: los conceptos de ciudadanía, regímenes de bienestar, desigualdad, procesos de exclusión social y los escenarios de discriminación que crean. Contrariamente al Modelo Médico, el “Modelo Social” de la discapacidad resalta su carácter *multidimensional, relacional y dinámico*. Generalmente, las personas con discapacidad constituyen un grupo “excluido *a priori*” justificándolo en la condición física, intelectual o psíquica individual o en la complejidad de los cambios estructurales necesarios para una plena integración. Es familiar oír argumentos (muy similares a excusas): “yo estoy de acuerdo con la integración...pero cuando estén dadas las *condiciones*”. Algunas de esas *condiciones* son personales como las actitudes o los valores, pero muchas (la inmensa mayoría) son institucionales. Sobre éstas quiero invitarlos a reflexionar. Adhiriendo al modelo social, y desnaturalizando una condición individual como criterio de diferenciación, intentaré analizar en qué medida otros conceptos y procesos sociales nos permiten observar en toda su complejidad el escenario en el cual la discapacidad se pone en juego, construyéndose de modo interrelacional y constituyéndose en un objeto que condensa múltiples factores y dimensiones de lo social.

Discriminación y discapacidad

Entonces se pensó en buscar otro camino ya no remedio a los males, sino tan sólo disimulo de la gente para aquella tara que les resultada tan fastidiosa. En falla los medios humanos, ocurrieron al conjuro de la divinidad: la madre prometió a la Virgen de San Juan de los Lagos llevar a su santuario al muchacho, quien sería portador de un ojo de plata, ex-

voto que dedicaban a cambio de temprar la inclemencia del muchacherío. Se acordó que él no volviese a salir a la calle; la madre lo sustituiría en el deber diario de surtir las frutas, las verduras y las legumbres a los vecinos, actividad de la que dependía el sustento de ambos.

*La parábola del joven tuerto,
Francisco Rojas González.*

Según Gordon Allport¹ el prejuicio se expresa en grados y formas diferentes: hablar mal, evitar el contacto,

la discriminación, el ataque físico y el exterminio.

El principio de “no discriminación” es una bandera que han levantado tanto las normas internacionales como la Constitución y las leyes de México. En todas definiciones jurídicas encontramos tres elementos: 1) un *trato desigualdad* (por ejemplo en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación: “distinción, exclusión, o restricción”) 2) basado en *causas o criterios* (“origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad”) y 3) el *efecto* que ese trato ocasiona (“impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”). La discapa-

* Especialista en estudios sobre Discapacidad, Políticos y Sociales en la FCPyS, UNAM.

¹ CONAPRED, *Prohibido discriminar*, 2004, pp. 22-24.

cidad, como causa o criterio, merece un análisis especial debido a: (1) su enorme heterogeneidad y diversidad y (2) los cambios ocurridos en las últimas décadas respecto a cómo se la entiende o interpreta.

En una breve revisión encontramos referencia específica al principio de no discriminación en relación a las personas con discapacidad en las siguientes normativas:

*La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la Organización de Estados Americanos*², ratificada por México en el año 2000³ sostiene que “las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano”.

*Constitución Política de los Estados Mexicanos*⁴

La Constitución Política de los Estados Mexicanos en el Capítulo I, Artículo I referido a *Garantía de Igualdad Jurídica / Prohibición de la esclavitud / Prohibición de discriminación* expresa: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

*Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*⁵

En las Disposiciones Generales del CAPÍTULO I de la

² En el Punto 2 del Artículo I puede leerse: El término “discriminación contra las personas con discapacidad” significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales. (b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación.

³ Fuente <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.htm>>.

⁴ Fuente <<http://constitucion.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=210>>.

⁵ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Editado por la Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CONAPRED, México, 2004.

Ley se lee: “Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”.

Ley General de las Personas con Discapacidad: esta Ley ha sido aprobada pero aún no se ha reglamentado. Adopta el término “persona con discapacidad”, define diversos conceptos, enumera acciones, programas y políticas y determina la creación de un Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad integrado por los titulares de dependencias gubernamentales, que estará presidido por el Secretario de Salud y “contará con un Secretario Ejecutivo que será el titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia”⁶. “Los principios que deberán observar las políticas públicas en la materia, son: a) La equidad; b) La justicia social; c) La equiparación de oportunidades; d) El reconocimiento de las diferencias; e) La dignidad; f) La integración; g) El respeto y h) La accesibilidad”. Por ser una Ley “General” sus postulados constituyen principios rectores, un marco donde pueden apoyarse las normas regionales, adecuando su legislación pero (a diferencia de una Ley Nacional) no es de aplicación obligatoria en los estados.

Por último, es importante resaltar que está en marcha en Naciones Unidas, a propuesta de México, la redacción de una *Convención Internacional Amplia e Integral para Proteger y Promover los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad*. A través de la resolución 57/229 aprobada en el año 2002 por la Asamblea General se crea el Comité Especial encargado de preparar tal convención. Debido al aumento de los procesos de exclusión y desigualdad social, especialmente en los países de América Latina y otras regiones con extendida pobreza e inequidad socioeconómica y los procesos de acumulación de desventaja que ello implica, gran parte de la población con discapacidad se beneficiará con la ratificación de esta Convención ya que su vigencia será vinculante⁷ para los Estados que la ratifiquen.

⁶ Resalta la Ley: “el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF retoma la rectoría de la política pública en materia de personas con discapacidad”.

⁷ A diferencia de las Normas Uniformes y el Programa de Acción Mundial de Naciones Unidas que sólo determinan principios rectores para normas o acciones nacionales.

Discapacidad: nuevas visiones-nuevas demandas

¿Cómo me volví un activista del movimiento de personas con discapacidad? Cuando decidí salir de la depresión, me di cuenta de la injusticia en la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de éste país. Me atrevo a decir que ni siquiera es desequilibrio. No existe⁸.

La relación “personas con discapacidad–sociedad” es una relación compleja que nos obliga a una breve definición de cada término. ¿De qué hablamos cuándo hablamos de discapacidad? ¿de qué hablamos cuándo hablamos de sociedad?

Desde la perspectiva del modelo médico la discapacidad hace referencia a una enorme variedad de *deficiencias de funciones o estructuras corporales* (*Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud* CIF, 2001), *etiologías* (de causas adquiridas o congénitas), *duración* (permanentes, progresiva, transitorias), *gravedad* (leves, moderadas, severas), etc., que se combinan de los más variados modos y hacen imposible definir un “tipo ideal” discapacidad. La discapacidad es, en lo individual y en lo social, el desafío de lo diverso: lo que no tiene que ser igual para serlo. Lo que puede ser igual siendo diferente. La igualdad en la diferencia. La diversidad, la diferencia como valor.

Norbert Elías se pregunta “¿cómo es posible que mediante la existencia simultánea de muchas personas, mediante su convivencia, sus acciones recíprocas, el conjunto de sus relaciones mutuas, se cree algo que ninguna de las personas individuales ha considerado, proyectado, premeditado o creado por sí misma, algo de lo que cada individuo, quiéralo o no, es parte, una estructura de individuos interdependientes, una sociedad?”. Lazos tendidos hacia el pasado y el futuro. Individuos ligados por cadenas invisibles dentro de una red de interdependencias. Eslabones de cadenas “no tan visibles y palpables como las cadenas de hierro; son más elásticas, variables y alterables, pero no menos reales y con toda certeza, tampoco menos firmes. Y es este contexto de funciones que las personas tienen las unas para las otras lo que llamamos “sociedad””.

Por lo tanto la relación entre la discapacidad y la sociedad sólo podemos analizarla teniendo en claro de qué

⁸ La Revista, semana del 9 al 15 de mayo de 2005, p. 23.

aspectos de la discapacidad y de la sociedad estamos hablando.

Si bien coexisten, como decíamos, diversas visiones de la discapacidad (de exterminio, mágica, caritativo-represiva, benéfico-asistencial, médica y social) dos se han transformado en “modelos” con un corpus teórico y un campo definido que sostiene sus concepciones, discursos, instituciones y prácticas: el “modelo médico”⁹ (y su subsidiaria la educación especial) y el “modelo social”. Por el contrario, la visión asistencialista¹⁰ se sostiene en el día a día, en “el mundo de la vida” más que en un aval teórico y científico de sus prácticas y discursos. Cada modelo delinea un perfil particular de la discapacidad al resaltar distintos aspectos deficitarios o de posibilidades.

Una bisagra histórica: el modelo social

En el país los cambios para lograr la integración son lentos. Romper el círculo vicioso de estigmas y prejuicios en la población es el mayor reto frente al mundo de la discapacidad. Un infierno de creación colectiva que podría dejar de serlo¹¹.

A partir de la década de 1970 se inicia en Europa y Estados Unidos una corriente teórica que claramente señala la situación de segregación, discriminación y opresión que sufren las personas con discapacidad. Esta corriente sería llamada por Mike Oliver el “*modelo social de la discapacidad*”. Posiciona a la Persona con Discapacidad como sujeto, especialmente sujeto de derecho, superando la visión medicalizada y trágica propone una actitud autorreflexiva de las Persona con Discapacidad. Esta mirada desde una posición de sujeto (en relación con otros actores sociales) permite señalar el desequilibrio de poder a favor de las instituciones y prácticas “normocentristas”.

⁹ Modelo Médico: Las prácticas históricas han “evolucionado” en un extenso “corpus teórico”, creando infinitas categorías a través de las cuales se definen patologías, se clasifican signos y síntomas, se etiquetan comportamientos, rasgos físicos, se realizan terapéuticas y otras prácticas de gran variedad -y diversa científicidad- a lo largo de la historia. La visión que sustenta este modelo nos muestra a la discapacidad como asunto de “salud- enfermedad” e incluye la idea de “sujeto a reparar”. Las instituciones dedicadas son hospicios, hospitales, manicomios, escuelas especiales, centros de rehabilitación.

¹⁰ El término “asistencialismo” hace referencia a la acción de quienes asumen la representación de otros a los que no consultan ni hacen partícipes, asumiendo que pueden decidir sobre sus deseos, elecciones y necesidades. Carderelli y Rosenfeld en su artículo “*Con las mejores intenciones*” alertan sobre la facilidad con que las prácticas asistencialistas se transforman en clientelares.

¹¹ La Revista, semana del 9 al 15 de mayo de 2005, p. 14.

El desarrollo de este modelo fue contemporáneo e interlocutor, en un mutuo enriquecimiento, al surgimiento de movimientos sociales que reclamaban cambios y acciones estructurales (culturales, actitudinales, normativos, etc.) más que coyunturales (programas, servicios, etc.). Sus principios, análisis y postulados desafían a las Personas con Discapacidad a apropiarse del discurso con que “son dichas” y a nombrar la propia diferencia¹².

En oposición a los otros modelos, éste enfoca su centro de interés no en la persona con discapacidad sino en las circunstancias del entorno social, político, económico ya que, citando a Bourne, Oliver ilustra: “no eran los negros quienes debían ser analizados, sino la sociedad blanca; no se trata de educar a los blancos y negros para la integración, sino combatir el racismo institucional”¹³ y pone así el acento en lo que llama “la naturaleza real del problema”.

El modelo sostiene que el significado de la diferencia es un terreno de batalla política y que la discapacidad es *situacional, relacional e interactiva* con los factores ambientales, actitudinales y culturales: “la sociedad está diseñada por y para personas no discapacitadas”. La identidad “discapacitada” es asignada desde grupos significativos de poder, especialmente salud y educación, en relación a una deficiencia (física, mental o intelectual) a través de *procesos de categorización, diagnóstico y etiquetamiento*.

En el artículo “An Interactive Person-Environment social creation” Fougeyrollas y Beauregard exponen un modelo explicativo de lo que los autores llaman “Proceso de creación de la discapacidad”. No podemos olvidar el impacto que la *normativa internacional*¹⁴ sobre discapacidad ha

¹² Barton, Len (comp.). 1998. *Discapacidad y Sociedad*. Ediciones Morata. España.

¹³ Oliver, 1998, p. 53.

¹⁴ El *Programa de Acción Mundial* (Naciones Unidas, 1982), define las acciones específicas referentes a *prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades*.

Las *Normas Uniformes sobre igualdad de oportunidades* (Naciones Unidas, 1993) señalan que los *Requisitos* para la Igualdad de Oportunidades son: Toma de conciencia, Atención médica, Rehabilitación y Servicios de apoyo. Estos requisitos se cumplen en distintas *Esferas* previstas para la igualdad de Oportunidades: Posibilidades de acceso, Educación, Empleo, Mantenimiento de los ingresos y seguridad social, Vida en familia e integridad personal, Cultura, Actividades recreativas y deportivas y Religión. Para que la Igualdad de Oportunidades se pueda lograr refiere *Medidas de ejecución*: Información e investigación, Cuestiones normativas y de planificación, Legislación, Política económica, Coordinación de trabajos, Organizaciones de personas con discapacidad, Capacitación del personal, Supervisión y evaluación a nivel nacional de los programas sobre Discapacidad en lo relativo a la aplicación de las Normas Uniformes, Cooperación económica y técnica y Cooperación Internacional. Finalmente propone que Naciones Unidas lleve adelante *Mecanismos de supervisión*.

tenido en los países de América Latina ya que sin ser vinculantes sí han establecido principios rectores para las leyes específicas en la mayoría de nuestros países.

Este modelo, surgido de nuevas disposiciones de las personas con discapacidad, ha impulsado una visión diferente, ha reconvertido “el campo de juego”, reposiciona a los “jugadores”, modifica el valor de las apuestas. El cine ha sido un excelente espejo de estos cambios¹⁵.

Las nueva visión de la discapacidad en los contextos latinoamericanos

Desintegración familiar. Marginación desde la infancia y bajo o nulo nivel escolar. Movilidad restringida debido a sus impedimentos físicos o intelectuales, que hoy los mantienen sujetos a una vida de encierro parcial entre cuatro paredes. Es la realidad de tres personas (tres hermanos con discapacidad) en pleno México del siglo XXI, que llegaron aquí cuando los corrieron del cuarto en que vivieron con su madre en la Colonia Juárez. Sucedió a los dos o tres años de su muerte, cuando el alcohol y la cirrosis se la llevaron”¹⁶.

¿Esta es una situación aislada? ¿se puede analizar separadamente discapacidad, discriminación y pobreza? Para hacer una “cartografía” es necesario tener en cuenta dentro de qué mapa más amplio, de qué contexto (social, económica y política global, nacional y local) ubicamos la discapacidad. ¿Ríos o desiertos? ¿montes o llanura? ¿carreteras o canoas? De modo similar ciertos elementos sociales nos ayudan a tener un panorama más claro: la extensión y la calidad de los regímenes de bienestar de cada país, la calidad y universalidad de servicios a los que las personas con discapacidad accedan, el tipo de ciudadanía que se les otorgue (plena o incompleta), las trayectorias de vida posibles, las estructuras de oportunidades disponibles y las matrices socioculturales conforman entornos particulares que condicionarán si y cómo pueden desarrollar capacidades y determinará su vulnerabilidad a procesos de exclusión social, a inclusiones desventajosas o a francos procesos de acumulación de desventajas. Tener en cuenta estos aspectos marca una profunda diferencia entre la realidad del primer mundo (donde el nuevo paradigma de la discapaci-

¹⁵ Películas como: Gaby, Mi pie izquierdo, Mi nombre es Sam, El octavo día, son algunos ejemplos.

¹⁶ La Revista, semana del 9 al 15 de mayo de 2005, pp. 17.

dad se ha desarrollado) y nuestras realidades e implica el enorme desafío de levantar esas banderas en América Latina a pesar de las extendidas situaciones de desigualdad social que padece (¿o tolera?) nuestra región.

Cómo decíamos anteriormente, la discapacidad es el espacio de lo diverso y por lo tanto no todas las personas con discapacidad tendrán en mismo grado de vulnerabilidad: la pertenencia a una u otra clase social, la posibilidad de integrarse o no en ciertos espacios educativos o laborales, la calidad de los mismos serán, entre otros factores, condicionantes de trayectorias diferentes aún entre dos personas con discapacidades similares.

Tal como está diseñado el escenario, aquellos que puedan superar con sus propios recursos las desventajas que implica la discapacidad en la realidad socio-económica actual de América Latina, serán una ínfima minoría. La mayoría de las personas con discapacidad requerirán de políticas y acciones evitando respuestas focalizadas que conviertan o mantengan a este grupo como objeto de asistencia y tutela.

El escenario social: Estado de Bienestar - ciudadanía y exclusión social

“El hermano mayor los visita poco, casi siempre ebrio. Heredó un mal de familia: el alcoholismo. Pero varios vecinos y su hermana Carmen les “echan una mano” cuando pueden. “Así la vamos pasando. A la buena de Dios”, reitera Ángel¹⁷.

Estado de bienestar

Mucho oímos hablar sobre los “estados de bienestar” pero rara vez se aclara a qué refieren. Esting –Andersen señala: “el estado de bienestar es una de las tres fuentes de gestión de los riesgos sociales; las otras dos son la familia y el mercado. (...) el modo en que compartan los riesgos define a un régimen de bienestar: se puede definir el papel del estado como residual y minimalista, o, alternativamente, como global e institucional, en relación al abanico de riesgos que haya que considerar “sociales”, o a la colectividad de personas que considere objeto de protección”.

El Estado de Bienestar hace referencia a la “responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección para todos sus ciudadanos”. Las diferencias entre los distintos Estados de Bienestar dependerán de múltiples factores: las características históricas, la prevalencia de cada fuente (¿qué riesgos o necesidades cubre el Estado? ¿cuáles el mercado? ¿cuáles la familia?) o los derechos sociales que garantice.

Al analizar las modificaciones que se han producido a nivel mundial Rosanvallón nos advierte cómo las nuevas condiciones sociales (aumento del desempleo, nuevas formas de pobreza) ya no remiten a las “antiguas categorías de explotación” (relacionadas a una clase) y por lo tanto hacen poco aptos los viejos métodos para responder a estas nuevas condiciones.

Los antiguos mecanismos productores de solidaridad, en primer lugar, están desintegrándose de manera probablemente irreversible. Se asentaban en el sistema de los seguros sociales: la solidaridad se fundaba en la mutualización creciente de los riesgos sociales, de modo que el Estado providencia se identificaba con una especie de sociedad aseguradora. (...) Hoy asistimos a una separación progresiva de los dos universos del seguro social y la solidaridad.

Señala cómo lo que él llama *Estado providencia pasivo* da origen una “espiral de destrucción de la solidaridad” y cómo la “exploración de formas de lo que podría asumir como un *Estado providencia activo* va a la par con la búsqueda de un enriquecimiento de la noción de derecho social, para encontrar el camino de lo que podría ser un nuevo derecho a la inserción”. Frente a lo que aparece como la utopía de la universalidad de las prestaciones (los mismos beneficios para todos) Rosanvallón nos hace reflexionar sobre el surgimiento del *Estado providencia selectivo* que segmenta las prestaciones con políticas focalizadas y subsidios condicionados a grupos más vulnerables.

El concepto de Estado de Bienestar que inicia este apartado engloba elementos esenciales para el análisis de la discapacidad: ¿qué riesgos la acechan? ¿la falta de educación y trabajo es considerada un riesgo o el resultado “esperable” inherente a una condición personal? ¿quiénes con mayor frecuencia se ocupan de responder a las necesidades y demandas de este grupo? ¿cuáles de ellas se consideran legítimas? ¿cuándo estos riesgos “dejan de ser individuales para

¹⁷ La Revista, semana del 9 al 15 de mayo de 2005, p. 18.

convertirse en sociales”? A esta última pregunta el autor da tres respuestas: cuando el destino del individuo tiene consecuencias colectivas, cuando la sociedad reconoce esos riesgos como merecedores de atención pública y la tercer razón es la idea de que la complejidad social implica que el origen del riesgo es ajeno a su control. En éste grupo en particular los riesgos del desempleo, la falta de educación o la educación en programas “especiales” que no tienen validez para instancias superiores, el aislamiento, la pobreza, y la escasa calidad de los servicios a los que acceden son asignados o justificados por su condición física y mental. Esta actitud social y gubernamental soslaya el reconocimiento de que existe allí un riesgo que sí tiene consecuencias colectivas¹⁸, sí merecen atención pública y sí son ajenos al control de la persona.

Tipos de estados de bienestar

“Al referirse a las acciones que realiza la Secretaría de Salud al respecto, Graciela Cámara señaló que se destina a éste rubro (salud mental) 0.85% del presupuesto del sector, cuando la OMS señala que debería ser del 10%. Carla Hammaken comentó que el programa del sexenio en el área de salud mental es “muy bueno, pero no se aplica”¹⁹.

Esping-Andersen especifica que “el concepto de Estado de bienestar va unido demasiado estrechamente a la política convencional de mejora social” y a la relación de influencia entre éstas y el empleo (por ejemplo la atención de la salud en relación a la condición de “trabajador”) y la estructura social. Por lo tanto utiliza el concepto de “régimen de bienestar” como un concepto más abarcativo.

Teniendo en cuenta tres parámetros: (1) *derechos sociales*, (2) *la desmercantilización*²⁰, y (3) *el peso cualitativo del Estado, el mercado y la familia en la previsión de bienestar*, el

¹⁸ Raúl González Navar hace un análisis sobre la discapacidad considerando que, según datos de agencias internacionales, afecta indirectamente al 25% de la población mundial.

¹⁹ *La Jornada*, 3 de diciembre de 2004, p. 45.

²⁰ La relación entre bienestar-trabajo y los procesos de mercantilización-desmercantilización es señalada por Esping-Andersen en virtud de que el bienestar y la supervivencia dependa de la venta de la fuerza de trabajo. “Al despojar a la sociedad de las capas institucionales que garantizaban la reproducción social fuera del contrato laboral, significó la conversión de los individuos en mercancías, su mercantilización. A su vez la introducción de los modernos derechos sociales implica la pérdida del status de mera mercancía. La desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” 1993, p. 41, por ejemplo, a través de subsidios de desempleo.

autor agrupa los Estados de bienestar en tres tipos: liberal, corporativo y universalista.

En el Estado de bienestar liberal la ayuda depende de la comprobación de la falta de medios, los planes de seguros sociales son modestos y se otorgan a través de subsidios a una “clientela” de bajos ingresos. Este tipo de régimen prioriza la mercantilización (los servicios no son asunto de derecho y dependen de la “venta de la fuerza de trabajo”), limita la efectividad de alcance de los derechos sociales, y favorece la estratificación entre una “relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social” y aquella mayoría con un bienestar social diferenciado por el mercado. (Por ejemplo: Estados Unidos, Canadá y Australia).

En los Estados con un tipo de régimen *corporativista* predomina la conservación de la diferencia de status: los derechos se vinculan a la clase y al status social, por ejemplo la seguridad social suele excluir a las mujeres que no trabajan. El principio de “subsidiariedad” destaca que el Estado interviendrá cuando se acabe la capacidad de las familias para atender a sus miembros. (Austria, Francia, Alemania e Italia).

El tercer grupo de regímenes “socialdemócrata” se basa en el principio de universalización y desmercantilización (los servicios son asunto de derecho y no dependen de la “venta de la fuerza de trabajo”). Estos regímenes buscan un Estado que promueva “la igualdad en los estándares más elevados, no una igualdad en las necesidades mínimas”. Como características señala la elevada desmercantilización y programas universalistas (todos tienen subsidios, todos son dependientes y todos se sentirán obligados a pagar). En lugar de maximizar la dependencia, maximiza las capacidades para la independencia individual. (Países escandinavos).

En base a estas distinciones se puede interpretar cuál es la cobertura que cada Estado de bienestar brinda a las personas con discapacidad, estén (directa o indirectamente) en relación o no al mercado de trabajo. Y es también un aporte para comprender en qué contexto (histórico, económico y social) surge el principio de “normalización”²¹ que fue luego

²¹ “Muy brevemente indicaremos que el principio de la normalización, de amplia aplicación en los Servicios Sociales, fue propugnado por Bank-Mikkelsen (1975), siendo director del Servicio Danés para la Deficiencia Mental e incluyéndolo en la legislación, de 1959. Desde el mismo se preconiza que la normalización significa permitir que las personas con discapacidad lleven una existencia tan próxima a los colectivos considerados “normales” como sea posible. Si bien, es en 1969 cuando los autores suecos Nirje y Perrin lo empiezan a desarrollar, enfatizando que

| Tipo de Estado | Desmercantilización de los Derechos Sociales | | Características de las Prestaciones | | | | |
|---------------------------------|--|---------------------------------------|--|-----------|-------------------------------------|--|--|
| | Acceso | Tipo | Alidad | Extensión | Estratificación | Países | |
| Liberal | Baja desmercantilización | Por falta de medios comprobados | Ayudas a indigentes o pobres planes de seguros sociales | Modesta | A una "clientela" de bajos ingresos | Alta estratificación (estigmatización) | Estados Unidos, Canadá y |
| Conservador | Baja desmercantilización | A través del trabajo o por subsidios | Beneficios en relación al trabajo (y a clase social) | Variable | Asociada a clase y status | Elevada estratificación | Australia, Austria, Francia, Alemania e Italia |
| Socialdemócrata o universalista | Extendida desmercantilización | No restringido a clase o subsistencia | Amplias Protecciones en relación a la mantención del ingreso y la independencia individual | Alta | Universal | Baja estratificación | Países escandinavos |

Basado en Los tres mundos del estado de bienestar: Esping-andersen (1993)

recogido por la normativa internacional y reclamado primero por el grupo de personas con discapacidad intelectual y luego por todas las Personas con Discapacidad.

Los modelos de bienestar en América Latina

Hace una semana les avisaron que no recibirían más la ayuda económica del DIF que tuvieron durante seis meses: 600 pesos mensuales, cantidad a la que se sumaban otros 650 pesos de pensión por orfandad, que el IMSS les otorga desde la muerte de su madre²².

En América Latina, Carlos Mesa-Lagos diferencia en países *pioneros*, *intermedios* o *tardíos* considerando los *inicios históricos* y los *grados de maduración* de los Estados de Bienestar. "Los países pioneros se caracterizan por una cobertura universal o casi universal en servicios de protección social básicos, una marcada estratificación en la calidad y condiciones de acceso a éstos, un rango estratificados de servi-

cios. Los *países tardíos* presentan baja cobertura poblacional, limitado menú de opciones en materia de servicios y una desproporcionada calidad y cantidad de beneficios a los sectores protegidos. Dentro de los países intermedios (...) puede distinguirse dos tipos diferentes. Aquellos que avanzaron hacia un modelo estratificado maduro desde la lógica excluyente de los modelos tardíos de aquellos que avanzaron a niveles de cobertura y oferta y calidad de servicios sin incurrir en los errores de estratificación de los sistemas pioneros".

En la tipología que Filgueira propone en "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina" Uruguay, Argentina y Chile pertenecen al tipo "universalista estratificado", México y Brasil a los "regímenes duales" (donde los servicios varían entre la universalización, la estratificación, y bajos niveles de protección e incorporación para la mayoría de la población). Los "regímenes excluyentes", a los que pertenecen República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador, presentan "sistemas elitistas de seguro y salud y dual en materia de educación", una pobreza superior al 50%, sólo el 20% de la población cubierta por programas de protección social, con fuertes desigualdades en la calidad educativa con "estados depredadores" (según la denominación de Peter Evans): elites que se apropian del aparato del estado para extraer rentas sin proveer la contraparte de bienes colectivos.

Como factores perversos nos alerta sobre el *clientelismo* (de acceso, criterio de provisión e inversión en programas sociales) y la *agudización de inequidades distributivas regionales*. Pero si, como bien señala Filgueira, las políticas focalizadas per-

dicho principio supone hacer accesible a las personas con discapacidad las pautas y condiciones de la vida cotidiana tan semejantes como sea posible a las normas y pautas del resto de las personas de la sociedad, lo cual pasa por disponer de los métodos, servicios y apoyos sociales generales y específicos que las personas con minusvalía precisan". Carmen Barranco Expósito en su trabajo "Las personas con minusvalía: de la exclusión a la normalización social".

Fuente: <<http://www.imagina.org/archivos/EXCLUSION-NORMALIZACION.doc>>.

²² La Revista, semana del 9 al 15 de mayo de 2005, p. 19.

mitirían llegar de un modo más eficiente a los sectores necesitados no podemos ignorar el “riesgo de estigmatización” que estas políticas conllevan.

La persona con discapacidad como “ciudadano”

Magda se despide con una sonrisa. Es una sonrisa que a diario intenta borrar las experiencias amargas de la ceguera, como la aquel día en el que la línea aérea Aeroméxico les negaban a su esposo, una amiga y ella abordar un avión, por ser ciegos²³.

Marshall y Bottomore (1998) reseñan el desarrollo y evolución de la ciudadanía hasta finales del siglo XIX, dividiendo en tres partes: el elemento civil, el político y el social²⁴. A partir de este período la constitución de la ciudadanía (relacionada a la clase social) crea desigualdades-igualdades en virtud del status que le concede a cada individuo y de la estructura estatal que garantice o no el disfrute de los derechos. Refiriéndose al sistema educativo, por ejemplo, los autores aclaran: “*El derecho del ciudadano en este proceso de selección es un derecho a la igualdad de oportunidades, con objeto de eliminar los privilegios de la herencia. Se trata de un derecho a desarrollar las diferencias; es un derecho igual a ser reconocido como desigual*”. En relación a este punto la estructura estatal (prácticas, instituciones discursos) puede profundizar las desventajas producidas por las diferencias más que a superarlas. El acceso a una educación de calidad “especial”, no flexible y poco densificada o a trabajos protegidos que exigen baja calificación, escasa competitividad y no promueven la independencia económica son, en el caso de las personas con discapacidad un ejemplo de cómo la estructura estatal dificulta una ciudadanía plena ocultándola tras el rostro del déficit individual. Los derechos y obligaciones dependen del status o el contrato, este grupo tiene un desafío extra: superar no sólo las

²³ *La Revista*, semana del 9 al 15 de mayo de 2005, p. 28

²⁴ Marshall refiere el elemento civil en su relación con los derechos necesarios para la libertad individual: libertar de la persona, de expresión, de pensamiento, a la propiedad, a la justicia. El elemento político es constitutivo de la ciudadanía y trataba de los derechos a participar en el ejercicio del poder. El elemento social abarca los derechos a la seguridad, a un mínimo bienestar económico, a compartir la herencia social, vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo a los niveles que prevalecen en su comunidad. Tiene especial relación con ciertas instituciones: sistema, educativo, sanitario y los servicios sociales.

diferencias que impone la discapacidad, sino la impuesta por la naturalización de un estatus y un contrato inferior y deficitario.

Ciudadanía en el contexto Latinoamericano

En la realidad socioeconómica latinoamericana (mayor desempleo, precarización de las condiciones de trabajo, migración, desigualdad, aumento de la pobreza, desarticulación de los Regímenes de Bienestar, liberalización de los mercados, austeridad fiscal, etc.) las políticas varían en función de sus propósitos: fomentar el clientelismo o capacitar al ciudadano para mantener su autonomía.

Marshall refiere que “para que los miembros de una sociedad puedan ejercer eficazmente sus derechos civiles y políticos, es necesario que se liberen de la inseguridad y dependencia impuesta por la desgastante pobreza, los problemas de salud, asistencia médica, la falta de educación y otros servicios sociales”. O sea: la *experiencia compartida* (que disminuya las diferencias sociales), la *ciudadanía social* (que es causa y efecto de la integración social) y la *igualdad de oportunidades* como medio para reducir las diferencias. En América Latina los regímenes de bienestar tuvieron variaciones en cuanto a su *momento de inicio*, a su *grado de consolidación* y a los *procesos de desarticulación*. En diferente grado o momento histórico los estados dejaron “la seguridad social en manos de la familia y la comunidad”. En el caso de las personas con discapacidad: las familias o las Organizaciones de la sociedad civil son las encargadas de satisfacer las necesidades de supervivencia y de educación, salud y trabajo (generalmente en espacios segregados). Pero la posibilidad de aumentar las capacidades, la libertad de realizarse así como la igualdad de oportunidades está condicionada a los recursos, libertad de elección y estructuras de oportunidades que el medio socio-económico ofrezca o considere necesario ofrecer. Esta fragmentación social²⁵ favorece la desigualdad hacia dentro de la categoría “discapacidad” ya que quienes tengan acceso a mayores redes sociales tendrán mayores opciones. El Estado es, en estos contextos, el único reaseguro, el “garante principal de los derechos de ciudadanía”. Por el contrario, respecto al mercado, mientras “un grupo reducido que sea capaz de adqui-

²⁵ Y agregaría: “y espacial: la integración de personas con discapacidad en ámbitos escolares o laborales comunes favorece experiencias compartidas sostenidas en el tiempo que muy difícilmente se logren en otros ámbitos”.

rir en el mercado los servicios que necesita, (...) podría convertirse en factor adicional de desigualdad al crear un estrato reducido y privilegiado que monopoliza los mejores servicios educativos y de salud". El mercado por tanto "fomenta la desigualdad de oportunidades". Si bien la familia, la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil constituyen una alternativa al Estado y al mercado como proveedores de bienestar, su vulnerabilidad a los procesos de empobrecimiento y desigualdad que ha sufrido América Latina no asegura que, a pesar de sus esfuerzos, puedan suplir la acción del Estado en garantizar —a través de políticas universalistas— un plafón mínimo de bienestar a todos los ciudadanos o el ejercicio de una ciudadanía plena. Por lo tanto: una persona con discapacidad que pertenezca a un nivel socioeconómico bajo, y viva en sectores de servicios escasos y deficitarios tendrá menos posibilidades que otra persona de su mismo grupo para desarrollar estrategias similares (por ejemplo viajar hasta una escuela o un centro sanitario de mejor calidad). La falta de educación, de independencia para la elección determinan una clara limitante a la autodeterminación personal y a los derechos de la persona con discapacidad: el ejercicio de su ciudadanía depende, si el Estado no activa los mecanismos para el acceso al bienestar, de la disposición de terceros colocando a la persona en una situación de asistencia permanente. En este sentido muy probablemente no podrá desarrollar sus capacidades ni sus recursos se transformarán en activos porque para la activación de esos recursos requerirá de apoyos o ayudas suplementarios al resto de los individuos²⁶.

Procesos de exclusión social

El término "exclusión social" fue utilizado a mediados de los años 1970 por René Lenoir²⁷ como un concepto más dinámico y abarcativo que el de la pobreza y la privación.

Conceptualmente más abarcativo que el concepto de pobreza, no se refiere solamente a la "dimensión *distributiva* y estática" sino a una "dimensión *relacional* y dinámica" e

²⁶ Para clarificar este punto consultar las entrevistas realizadas a tres hermanos con distinto grado de discapacidad que viven solos, sobreviven gracias a la ayuda de sus vecinos, en el municipio de Tlalnepantla; y el de un joven que requiere asistencia permanente para sus actividades cotidianas y debe pagarla en forma particular. "La revista" Periodismo en zona libre, semana del 9 al 15 de mayo, pp. 12-31.

²⁷ Lenoir —Secretario del Gobierno de Francia— se refería entre otros a los mental y físicamente discapacitados, los suicidas, los niños abusados, los delincuentes, las familias multi-problemas, los marginales, los ancianos, etc.

implica un abordaje multidimensional y multidisciplinario. Si la pobreza podría entenderse como una *situación*, la exclusión social debe entenderse como un *proceso*, especialmente como "un proceso de desintegración social en el sentido de una progresiva ruptura de la relación entre el individuo y la sociedad". La exclusión social puede definirse en relación a los derechos de los ciudadanos: en un análisis *macro* (retomando el criterio de Marshall) señalan variaciones entre países respecto a: "1) el conjunto de derechos legalmente reconocidos, 2) la capacidad del gobierno de fortalecer y hacer efectivos los derechos, y 3) de los individuos, grupos y organizaciones de defenderlos, y (4) de la medida de igualdad en la realización de los derechos" y en el análisis *micro* evalúan "*la brecha entre la provisión y la realización de los derechos*," entre lo posible y lo real.

Por su parte Castel resalta el trabajo como "factor determinante" para reubicar las situaciones de desventaja, vulnerabilidad, precariedad y relegamiento en la dinámica social que las constituye y como "soporte privilegiado de inscripción en la estructura social". Relacionando (a) *el lugar que se ocupa en la división social del trabajo* y (b) *la participación en redes de sociabilidad y en los sistemas de protección* (que preservan de diferentes riesgos) Castel define zonas de cohesión social. ¿En qué zona de cohesión social queda inscrita una persona con discapacidad que realiza trabajo protegido, informal y precario, o está desempleada? ¿a qué redes sociales pertenece un joven que pasa su vida como "alumno, paciente o cliente"? ¿qué sistemas protegen a una persona con discapacidad en el área rural? Es un desafío analizar cada riesgo en particular e imaginar estrategias sostenidas en los recursos que cada fuente (Estado, familia o mercado) pueda ofrecer. Y es un desafío aún mayor si la meta es la plena integración, la autodeterminación y la vida independiente.

"He propuesto una hipótesis general —dice Castel— para explicar la complementariedad de lo que ocurre sobre un eje de integración por el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo) con la densidad de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad (inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social). Estas conexiones califican zonas de diferente densidad de las relaciones sociales: zona de integración, zona de vulnerabilidad²⁸, zona de asistencia y zona de exclusión o

²⁸ Entendiendo por *vulnerabilidad social* una zona intermedia, inestable que conjuga precariedad del trabajo y fragilidad de los soportes de proximidad. Castel, 1997, p. 15.

desafiliación²⁹). La discapacidad, desde esta perspectiva, puede entenderse como una condición que expone a mayor vulnerabilidad, pero ya no por el “déficit” sino por causas complejas y múltiples: la representación social, los condicionamientos culturales, las prácticas institucionales, la discriminación confinan a zonas de exclusión, vulnerabilidad o desafiliación (según qué tan extendido haya sido el estado de bienestar, su vigencia o desarticulación, las posibilidades de cubrir en el mercado las necesidades o la capacidad de la familia de satisfacerlas).

Si el estado de bienestar reconoce cómo único riesgo de la discapacidad la dimensión médica o educativa y no ve riesgos en la segregación a espacios aislados del resto de la sociedad, en la falta de accesibilidad, de los apoyos necesarios, en la imposibilidad de autodeterminar su propia vida, etc., serán muy acotadas las ofertas que promueva. Estas son, justamente, las tensiones que han originado las acciones colectivas de grupos de personas con discapacidad en los distintos países y siguen siendo un punto de conflicto entre las demandas concretas y la respuesta Estatal. Entre el individuo y la estructura.

De este modo la exclusión social (pasiva u activa) se entiende como un continuum. Hablar de zonas es hablar condición dinámica y de proceso de la cuestión social. Castel se pregunta:

Si la redefinición de la eficacia económica y de la pericia social tiene que pagarse poniendo fuera de juego a un 10, a un 20, un 30% o más de la población ¿se puede seguir hablando de pertenencia a un mismo conjunto social? ¿Cuál es el umbral de tolerancia de una sociedad democrática a la que yo llamaría más que exclusión, invalidación social? Ésta es a mi juicio la nueva cuestión social.

El trabajo sigue siendo el parámetro de si y cómo se ubica al individuo en la sociedad. “El trabajo es más que el trabajo y por lo tanto el no-trabajo es más que el desempleo” sentencia Castel. Y en virtud de esta convicción las nuevas condiciones en relación con el desempleo, la precarización e inestabilidad laboral, las “formas particulares de empleo”³⁰ implican una “ruptura de trayectoria”. La movili-

²⁹ Ausencia de participación, aislamiento relacional, “la *desafiliación* no confirma una ruptura sino retrata un recorrido. El concepto pertenece al mismo campo semántico que la disociación, la descalificación o la invalidación social” (ibidem pp. 17). “Desafiliación no necesariamente equivale a una ausencia completa de vínculos sino también a la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido” (pp. 421), (resaltado es mío).

³⁰ Contratos de trabajo por tiempo determinado, trabajo previsional, de jornada parcial, etc., *Ibid.*, p. 401.

dad social ascendente, el acceso a la seguridad social, a servicios educativos y médicos públicos, la ciudadanía social, el estado de bienestar pueden no ser una realidad universal. Un Estado de bienestar mínimo o disfuncional impacta tanto en los aspectos macrosociales como impacta en las trayectorias personales. Castel rescata el papel del Estado cuando dice “se necesita un actor central que conduzca estas estrategias, obligue a los participantes a aceptar objetivos razonables y vele por el respeto de los compromisos. El Estado social es ese actor”. Analiza cómo el empleo (y la protección social condicionada a él) ha sido una alternativa hoy decadente y que entra en conflicto si “la población activa se vuelve minoritaria”. Desempleo, flexibilidad laboral, subcontratación crean un escenario en el cual elevar la calificación no asegura un empleo y, por el contrario, el empleo no asegura ya un ingreso mínimo, ni un sistema de seguridad social, ni la movilidad en la “escala social”. Es a través las trayectorias de vida (sus rupturas, los desfases, las interrupciones) como se pueden comprender la situación de los individuos. Analizar las trayectorias tiene, por tanto, para Rosanvallón más implicancias que “contar” a los excluidos.

La discapacidad en México

Según datos del INEGI, el 79.8% de las personas con discapacidad gana menos de 3 salarios mínimos (45.24\$) y casi el 60% son jefes de hogar. Los datos muestran también una creciente deserción educativa a medida se avanza en edad. Sería importante conocer si esa escolaridad se cursa en escuelas comunes, especiales o talleres protegidos al igual que cuántos jóvenes acceden a estudios universitarios.

Valorar los mismos parámetros entre las personas con discapacidad y la población en general permitiría analizar diferencias, prácticas de discriminación pasiva y estudiar las raíces de esas diferencias. Por ejemplo: si el 80% de las personas con discapacidad que trabajan ganan menos de tres salarios ¿cuál es la proporción respecto a la población en general? ¿qué porcentaje de la población general gana menos de 3 salarios mínimos? Esta comparación permitiría observar empíricamente las profundas situaciones de desigualdad entre ambos grupos: si no lo hacemos los riesgos de los que hablábamos seguirán sin “diagnosticarse” o atribuyéndose —como un objeto compacto— solamente a la “condición” o déficit de la discapacidad. Este artículo pretende lo contrario: desmenuzar, desgranar, deconstruir esta relación compleja sociedad-discapacidad y entender cómo la situación socio económica, la calidad y eficiencia del Estado y las políticas, el goce de una ciudadanía plena y las ca-

racterísticas y extensión de los procesos de exclusión condicionan o determinan situaciones de “distinción, exclusión, o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”. Como nos alerta Castel vivimos en sociedades cada vez más excluyentes pero la discapacidad hace a la persona mucho más vulnerable a caer en procesos de acumulación de desventajas.

Según el Directorio de Organizaciones con discapacidad³¹ los servicios que proporcionan son: (a) *coordinación y representación de asociaciones*, (b) *atención médica*, (c) *rehabilitación física*, (d) *educación especial*, (f) *orientación psicológica*, (g) *capacitación laboral*, (h) *deportivos y recreativos*, (i) *artísticos y culturales* y (j) *no especificado*. En el comunicado de prensa de octubre del 2000³² puede leerse: “De las 771 asociaciones que disponían de instalaciones inmuebles, se publica el tipo de personal con que contaban, obteniéndose que 511 disponían de médicos generales, 449 con personal administrativo, 400 con psiquiatras, 330 con maestros de taller y 279 con pedagogos, entre otros especialistas y personal con funciones de apoyo”. ¿Podríamos preguntarnos sobre la visión que prevalece y sostienen las prácticas institucionales? ¿es probable que sea la visión médica o asistencial? ¿podemos pensar que si los servicios de educación y actividades deportivas, recreativas, artísticos y culturales se prestan en espacios segregados se perderán oportunidades de integración?

Pregunto y me pregunto ¿por qué ninguna organización ofrece los servicios de asesoramiento legal y de defensa de la ciudadanía? No sería oneroso: se podría cubrir con el servicio social de decenas de estudiantes de abogacía o ciencias jurídicas. Esto tendría un doble impacto: en primer lugar ofrecer un servicio imprescindible a medida que se avance hacia la plena integración y en segundo lugar provocaría un efecto multiplicador ya que cada practicante se llevará de esa experiencia una capacitación, concientización y sensibilización que difícilmente hubiera aprendido en la Universidad. Seguramente el cambio del discurso va más rápido que el cambio de las estructuras. Todos sabemos lo que es “políticamente correcto decir” pero el abismo en-

tre el cambio de discurso y el cambio de las estructuras sólo disminuirá a medida que comencemos a construir puentes entre lo que se afirma con las palabras y lo que se construye con las prácticas.

El informe regional de Las Américas 2004³³ que el Centro de Rehabilitación Internacional ha realizado en el año 2004 contiene interesante y fundamentada información en el apartado que corresponde a México:

Refiere que la disposición jurídica es contradictoria y gran parte de las leyes vigentes no han sido reglamentadas. Afirma que no existe ninguna organización que se dedique a proteger los derechos de las personas con discapacidad; sólo el 20% de los sitios de votación son accesibles y en caso de desastre natural o emergencia civil los organismos encargados han sido entrenados en métodos o estrategias para las personas con discapacidad. En cuanto a educación alrededor del 30% de los alumnos con discapacidad recibe servicios de educación inclusiva (USAER) y alrededor del 70% en escuelas especiales (CAM) pero sólo el 0.52% de los alumnos inscritos en el año 2002 son niños con discapacidad. El documento hace referencia a las normas sobre educación, aunque aclara que no existe una política nacional por el que las escuelas deban ser accesibles. Los maestros de educación regular han sido capacitados en integración educativa. El 25% de las personas con discapacidad es económicamente activa, y la política laboral relativa a ellas “se sustenta en el Programa de Integración para Personas con Discapacidad 2001-2006 aunque existen otros programas, sistemas de capacitación y organismos privados y estatales que promueven la integración laboral.

Respecto a la salud el documento refiere que como parte del Programa Nacional de Salud 2001-2006 se desarrolló el Programa de Acción para la Prevención y Rehabilitación de Discapacidades (PreveR-Dis) que a partir del 2002 se implementa en 32 estados. Los servicios de rehabilitación tienen cobertura nacional a través de distintos organismos y existe un fideicomiso para la provisión de ayudas técnicas. “La enseñanza en las Escuelas y Facultades de Medicina de las causas de la discapacidad, métodos de prevención y recursos para su rehabilitación es escasa. (...) En 2003 la secretaría de Salud implementó un proyecto piloto de rehabilitación basada en la comunidad (RBC) en el estado de Tlaxcala”, estrategia utilizada también por el DIF. Respecto a las viviendas para personas con discapacidad los subsidios y ayudas son recientes, y existe el compromiso que el 1% de las viviendas de los nuevos desarrollos

³¹ Directorio de Personas con Discapacidad del INEGI. Fuente: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/registros/sociales/dir_discapacidad.pdf>.

³² Fuente: <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2000/Octubre/cp_127.doc>.

³³ Fuente: <<http://www.cirnetwork.org/idrm/index.cfm>>.

deben ser accesibles aunque existen limitaciones que impiden a las personas ejercer el derecho de una vivienda dignas. Las instituciones públicas no brindan alojamiento y cuidados a largo plazo para personas con discapacidad.

En cuanto a accesibilidad una Maestría en Diseño Arquitectónico imparte una materia afín, y existe un programa que promueve la accesibilidad de los edificios del gobierno federal: hasta el año 2003 el 26,5% de los 5604 inmuebles cumplen con este criterio. Ésta es una apretada síntesis de un informe muy detallado de la situación general de las personas con discapacidad en México.

En la *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*³⁴ durante este año “los dos grupos que se perciben como más discriminados son los discapacitados y los homosexuales”. Los resultados sobre las personas con discapacidad son categóricos:

el 94,4% de personas con discapacidad cree que en México hay discriminación hacia su condición, el 32,9% ha sufrido discriminación durante el último año; el 53,4 ha sido discriminado en su trabajo; el derecho a trabajar es su segundo derecho no respetado; para el 22% de la población sería el grupo al que más le costaría conseguir trabajo, para el 41% de los encuestados las personas con discapacidad no trabajan tan bien como los demás y 1 de cada 3 cree que en las escuelas donde hay muchos chicos con discapacidad la calidad de la enseñanza disminuye. El 42% cree que con las dificultades de empleo que hay en México sería preferible dar trabajo a las personas sin discapacidad; la mitad de las personas con discapacidad dice que no se respetan sus derechos; casi el 60% se siente rechazado por la sociedad; uno de cada dos se siente incapaz de tener un rol importante en la sociedad; la discriminación se manifiesta en menores oportunidades de trabajo y educación: el 83% asocia discriminación a menores oportunidades de empleo, casi el 90% cree tener menos oportunidades de conseguir trabajo y uno de cada cuatro cree tener menos posibilidades de educación. Creen tener menos posibilidades de ejercer libertad para tomar sus propias decisiones; al 40% se les niega el trabajo o se le paga menos; los espacios donde se percibe mayor discriminación son: trabajo (7.58/10), en la escuela (6.74/10), en hospitales públicos (6.32/10), y en la familia (5.88/10); la mitad considera que las situaciones de discriminación referidas se deben a tradición o valores de la familia...y la mitad cree que es justo que la familia los discrimine. La mitad cree tener pocas posibilidades de mejorar su condición de

³⁴ Fuente: <http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/main_discriminacion.htm#>.

vida, y la pobreza y la falta de trabajo son su mayor sufrimiento (recordemos a Castel: el “*no-trabajo es más que el desempleo*”), el 60% cree que la discriminación no ha disminuido en los últimos cinco años.

“Los datos son mudos”: para interpretarlos (para oír su voz) necesitamos herramientas. Los conceptos que analizamos en estas páginas (exclusión social, inequidad, ciudadanía, Estado) son algunas de esas herramientas que nos ayudarán a comprender cómo se van construyendo (validando y tolerando) en nuestras sociedades la discriminación³⁵ y la desigualdad.

Conclusión

¿Porqué he considerado necesario enfocar estos conceptos? Porque la discriminación tiene dos dimensiones: la microsociedad, la que se da “cara a cara”, en el mundo de la vida; y la macrosociedad, estructural que está condicionada por aspectos sociales, económicos y políticos. La microsociedad se resuelve, entre otras cosas (no digo que sea fácil), con educación, modificando patrones culturales, cuestionando valores sociales, señalando prejuicios, criticando estereotipos, poniendo en evidencia las contradicciones. Esa sociedad de la que hablaba Elías, que se extiende hacia el pasado y hacia el futuro tiene en nosotros –sujetos del presente– el efecto de los mandatos que la cultura y las estructuras sociales se encargan de perpetuar y a la vez tiene, en nuestra proyección hacia el mañana, la posibilidad de cuestionarlos y modificarlos. La discapacidad tiene en esa dimensión micro la fuerza de contradecir un único modo de pensar y ver las cosas.

A veces las acciones individuales aisladas y espontáneas sirven para resquebrajar ese “único modo”:

En una charla que mantuve con Benjamín Mayer-Foulkes (quien ha traído a México la muestra de Evgen Bavcar³⁶,

³⁵ Y sus consecuencias: sometimiento, opresión, segregación referidas por el Modelo Social.

³⁶ Bavcar nació en eslovenia, quedó ciego durante su infancia y estudió filosofía estética en la Sorbona. Presentó su tesis de doctorado “Arte y sociedad en la estética francesa contemporánea”. “La obra de Bavcar se ocupa de las relaciones entre la vista, la ceguera y la invisibilidad: Mi labor es reunir el mundo visible con el invisible. La fotografía me permite pervertir el método de percepción establecido entre las personas que ven y las que no.” Benjamín Mayer-Foulkes escribe en Zona Zero: “Empero, Bavcar no es, como los medios quisieran, “el único fotógrafo ciego del mundo”. Paco Grande y Flo Fox, activos en Nueva York, están legalmente ciegos y son fotógrafos bien apreciados: Fox es conocido por sus escenas urbanas, Grande por sus imágenes de Andy Warhol y Jessica Lange. Hoy hallamos otros fotógrafos completamente ciegos activos en Latinoamérica, Asia y Europa Central: Toun Ishii se dedica exclusivamen-

fotógrafo ciego) se refería a “los videntes como aquellos que permanecen ciegos a la propia ceguera” y yo pensaba en voz alta durante esa charla si experiencias como éstas son valiosas porque nos confrontan no con lo que alguien hace sino *con algo que nosotros creíamos que no (se) podía hacer*. Es un misil disparado contra nuestros prejuicios.

Pero la dimensión macrosocial pone en juego las estructuras mismas de lo social, lo económico y lo político. Aquí las acciones individuales y esporádicas tienen escasa consecuencia³⁷: son las acciones colectivas y sostenidas en el tiempo las que logran mayores efectos. Por ellos los movimientos sociales de personas con discapacidad son protagonistas ineludibles de estos procesos de reclamos, demandas y cambios.

¿Pero cómo se hacen visibles esas discriminaciones institucionales? Quizás una alternativa sea enfocar en las trayectorias de vida de las personas con discapacidad bajo las lentes que planteo. La discapacidad es, para la persona o la familia, un impacto en su trayectoria vital. Pero la posibilidad de que la discapacidad configure una desventaja que limite sus capacidades, excluya *a priori* a esa persona y condicione sus elecciones dependerá sin duda de otros múltiples factores: la calidad de servicios educativos y médicos que reciba, el acceso a los recursos necesarios (por ejemplo tecnología apropiada), a un entorno accesible, la integración en espacios “dadores de sentido” (escuela, ocio, trabajo, redes sociales) no segregados ni “especiales”, una capacitación acorde a sus posibilidades, estructuras de oportunidades amplias y diversas y el acceso a trabajos “no simbólicos” sino que le permitan una calidad de vida digna. El planteamiento sería: no inferir en base a su déficit lo que no puede hacer sino cuáles de las cosas que sí podría (y desea) hacer, no hace.

En el contexto que he planteado la demanda creciente de los Movimientos Sociales de Personas con Discapacidad

por el reconocimiento de sus derechos, contrasta con la situación de millones de personas que están excluidos o están incluidos en condiciones desventajosas. Pero es dable pensar que en esta nueva realidad social donde lo homogéneo ha perdido su preeminencia, las categorías han dejado de ser uniformes en su interior; la diversidad de la discapacidad se confunde en esta nueva escenografía repleta de tonos y matices.

No todas las personas con discapacidad sufren procesos de exclusión *económica* pero sí son -sin duda- más vulnerables a caer en zonas de vulnerabilidad o asistencia como lo demuestran tanto las políticas sociales focalizadas como la oferta de servicios de la mayor parte de las organizaciones relacionadas a este grupo.

La acumulación de desventajas se potencia en un proceso donde la discapacidad es un condicionante de la trayectoria de vida con mayor o menor peso en función de muchos otros factores. Sin duda la discapacidad tiene con la pobreza, los déficits de ciudadanía y los procesos de exclusión social una relación de retroalimentación y potenciación mutua. Como bien han señalado Castel, Rosanvalón y otros autores a los que me he referido, será necesario apelar a un rol fuerte del Estado, fortalecer los regímenes de bienestar y fomentar espacios sociales comunes que permitan la construcción de experiencias compartidas.

Pero si continuamos pensando que las políticas relacionadas con la discapacidad sólo deben ocuparse de las “necesidades básicas” (a lo sumo de la salud y la educación), que las estructuras no necesitan adaptarse a la diversidad, que la discapacidad es no un problema de ciudadanía y que las personas quedan excluidas “solamente” en el momento de ser emitido un diagnóstico estamos viendo algunas caras del problema. La persona con discapacidad es diferente (en ciertos aspectos) a quien no la tiene, pero hacia adentro de la discapacidad pertenecer a una clase social o a otra, vivir en el medio rural o urbano, tener una profesión o ser analfabeto, tener ciudadanía plena o no tenerla en lo absoluto (como en el caso de las personas con discapacidad intelectual o psiquiátrica), tener un trabajo bien remunerado o permanecer años en talleres protegidos, poder apelar a otras de las fuentes de bienestar que no sea el Estado (ya sea porque se pueda comprar lo que se necesita o la familia lo provea) marcan diferencias e igualdades que no tienen que ver con una patología. Son otros modos de ver lo igual en lo diferente y lo diferente en lo igual. Nos muestran en ese enorme abanico que entonces se despliega, nuevas y complejas diversidades. Y –necesariamente– nuevos derechos y solidaridades.

te al Monte Fuji de Japón. Gerardo Nigenda cuenta con una creciente producción documental acerca de la vida de los ciegos en México, y Daniela Hornickova ha sembrado las semillas de futuros fotógrafos ciegos al introducir la cámara a los niños ciegos del internado Jaroslav Jeseke de Praga”. Fuentes: <<http://sololiteratura.com/berti/bertievgenbavcar.htm>>, <<http://www.zonezero.com/exposiciones/fotografos/bavcar/>>.

³⁷ Salvo en el caso que se socialicen: la difusión a través de los medios masivos de comunicación transforma lo micro en macro. Por ese motivo una imagen en la que la discapacidad aparezca como mendigante, dependiente, inútil, objeto de lástima o caridad, refuerzan estereotipos y constituye un severo retroceso para la lucha que las organizaciones de personas con discapacidad libran por el reconocimiento de sus derechos y dignidad. En ese sentido los medios juegan un papel dual y muchas veces, a pesar de sus mejores intenciones, sólo refuerzan criterios de lástima o beneficencia.

Discriminación y adultos mayores: un problema mayor

José Tomás Romero Ruvalcaba*

Uno de los atributos que posee la modificación al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada en el año de 2001, y la posterior promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el 11 de junio de 2003, es que visibiliza la discriminación, hasta entonces negada en México. Dicha condición aparece entonces como un fenómeno que permea a toda la sociedad pero que se muestra de manera más cercana y directa en algunos casos, de manera lacerante, en sectores específicos de la población. Los adultos mayores son uno de los grupos considerado como más sensible a la discriminación, situación que se expresa de diversas formas y modalidades.

La discriminación en México es reconocida de manera explícita a partir de la modificación al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, que a la letra dice:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y ten-

ga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas¹.

Este hecho registra a la discriminación no solo como un fenómeno actuante y degradante de nuestra sociedad, también como un complejo entramado sociocultural que a todos compete y a todos implica. Es decir, la discriminación exhibe la realidad de las sociedades, más allá de los propósitos estimulantes de los discursos de la clase política cuando hacen referencia a las bondades de la democracia. El propósito de este trabajo es el de mostrar de manera general algunas de las

formas en que se manifiesta la situación de exclusión de los adultos mayores en nuestro país, reconociendo de inicio que una de las características de este fenómeno es la complejidad y diversidad, tanto de la dimensión estructural en que se sustenta, como de su erradicación.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPyED), reglamentaria del párrafo tercero del artículo primero constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2003, entiende por discriminación:

toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opinio-

* Subdirector de vinculación y encargado del programa de apoyo a la No discriminación de las personas adultas mayores, CONAPRED.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Colección Jurídica Esfinge, vigésima sexta edición, ed. Esfinge, México, 2005.

nes, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones².

Sin embargo para efectos del presente trabajo concebiremos la discriminación como “una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales”³, definición que se ubica en un esquema menos rígido que el que se establece en la legislación.

Uno de los segmentos poblacionales que la propia Ley Federal considera en situación de vulnerabilidad es a los adultos mayores, grupo especialmente sensible a la discriminación dada la desvalorización de la que son objeto por parte de la sociedad y el poco interés que en la agenda nacional se le otorga: Este fenómeno en un futuro cercano no solo tendrá repercusiones poblacionales, también económicas, sociales y culturales, como de hecho ya se vislumbra de manera cada vez mas clara no solo en los índices poblacionales, también en los esquemas de protección social, salud, laboral vivienda y otros más. La situación de exclusión a los adultos mayores tendría que ser considerada, más que preocupante, no solo por el Estado, también por la sociedad en general dado que todo individuo, sin distinción, habrá de envejecer, si sus condiciones de salud y circunstancias de vida lo permiten, y demandar servicios y condiciones favorables para su existencia. Es decir este fenómeno es universal y sus secuelas, de no atenderse en lo inmediato, afectaran de una u otra forma, en un momento o en otro, a todos y cada uno de los integrantes de nuestra sociedad.

Para el caso de los Adultos Mayores la LFPyED, en su artículo 12, afirma que:

Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras,

las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las personas mayores de 60 años:

I. Garantizar el acceso a los servicios de atención médica y seguridad social, según lo dispuesto en la normatividad en la materia;

II. Procurar un nivel mínimo y decoroso de ingresos a través de programas, conforme a las reglas de operación que al efecto se establezcan:

a) De apoyo financiero directo y ayudas en especie y
b) De capacitación para el trabajo y de fomento a la creación de empleos, y

III. Garantizar, conforme a la legislación aplicable, asesoría jurídica gratuita así como la asistencia de un representante legal cuando el afectado lo requiera⁴.

Esta referencia es sin duda ambigua y de corto alcance para la problemática que la discriminación trae consigo, sin embargo la existencia de este ordenamiento impulsa, aunque sea minimamente, el debate sobre las condiciones de dicho sector poblacional y el eventual surgimiento de políticas públicas que eviten la privación o restricción del ejercicio de sus derechos.

Es importante mencionar que existen diversas formas de hacer mención a dicho grupo dependiendo de la región, circunstancia, costumbres y/o legislación: adulto mayor, adulto en plenitud, tercera edad, personas de edad, adultos mayores, senectos y ancianos, sin embargo habremos de aceptar el concepto de personas adultas mayores que en nuestro país refiere la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores⁵, ordenamiento que da esta condición a los individuos que cuentan con sesenta años o más de edad.

En el Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación⁶, haciendo referencia a los problemas fundamentales de discriminación que enfrentan los adultos mayores, ya se reconoce que:

el espacio donde se percibe con más claridad la discriminación de este sector es el que se relaciona con la valoración que se hace de sus capacidades y de sus potencialidades productivas, agregando que “Las condiciones en las que sobrevive una gran parte de los adultos

⁴ Ley Federal... *Op. cit.*

⁵ Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, INAPAM, México, 2002.

⁶ La Comisión ciudadana de estudios contra la discriminación es la instancia de carácter plural conformada en el año de 2001, antecedente e impulsora de la iniciativa de Ley en la materia.

² Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, CONAPRED, México, 2004.

³ Rodríguez Zepeda, Jesús, “¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?” en *Cuadernos de la igualdad # 2*, CONAPRED, México, 2005, p. 19.

mayores reflejan el menosprecio social de que son objeto”, concluyendo que “la mayoría de las mujeres y de los hombres en México transcurren sus últimos días sumidos en la depresión, la desconexión con la realidad y la pérdida progresiva de facultades, ocasionada no tanto por la edad como por la inmovilidad, la incomunicación y el aislamiento. Se trata, nada más ni nada menos, de un problema que afecta gravemente la dignidad de las personas. La eliminación de la discriminación hacia los adultos mayores pasa necesariamente por la devolución, en respeto y servicios, de sus aportaciones a la sociedad realizadas durante su vida productiva⁷.

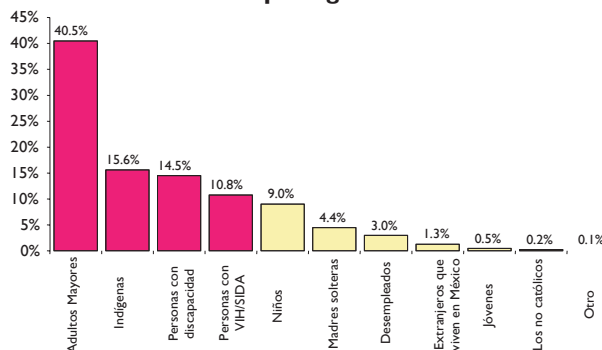
En nuestro país la discriminación a este segmento de la población se manifiesta en formas diversas, mismas que se presentan en problemas cotidianos y que se traducen en situaciones de una mayor y más profunda problemática como son, la violencia, el abandono, el maltrato físico y psicológico e incluso el abuso económico y sexual.

La discriminación a los adultos mayores parte de diversos factores, como son el cultural, social y económico, sin embargo existe uno que puede ser de mayor importancia para incrementar y motivar muchas de las acciones y actitudes de exclusión; la desvalorización, es decir la construcción de un estereotipo social arbitrario e injusto. De acuerdo con este estereotipo, los adultos mayores estarían caracterizados por los atributos negativos de la improductividad, la ineficiencia, la enfermedad y la decadencia general. El envejecimiento entonces pasa de ser un fenómeno natural dentro del ciclo de vida del ser humano a un principio de amenaza y degradación, por lo cual dicha condición no es precisamente esperada con felicidad por las personas. Esto por supuesto impulsa una conducta contraria a los conceptos de igualdad y tolerancia que caracterizan a toda sociedad que se precie de democrática ya que esta alienta la diversidad, garantizando con ello la convivencia de los diferentes en condiciones de igualdad.

Es interesante como, en la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, auspiciada por la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, se puede observar (en la gráfica 1) la vulnerabilidad a la que está expuesto este grupo de población a los ojos de los ciudadanos.

⁷ Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, México 2001, pp. 163, 165.

Gráfica 1
En general, tiende a considerarse como grupos “desprotegidos”



Fuente: Primera encuesta nacional sobre discriminación en México, SEDESOL-CONAPRED, abril de 2005.

Es importante señalar que en dicho instrumento, en el apartado de representaciones sociales de los resultados generales, se consideran como ideas asociadas a la discriminación, el tratar diferente a los demás (con 42.4%) y dar trato negativo a alguien (14.0%) y asociadas con exclusión social el impedir la participación de alguien (39.1%) y descartar a alguien de una sociedad (25.3%).

Como se puede observar en la misma gráfica el rubro adultos mayores es el que los encuestados señalan como más desprotegido, esto es más propenso a ser tratado de manera diferente (40.5%), estando en segundo lugar los indígenas (15.5%) y en tercero las personas con discapacidad (14.5%), sectores que históricamente han sido considerados como más discriminados, lo cual es sin duda sorprendente. Esta percepción de exclusión social habrá que entenderla a partir de los diversos factores que la determinan.

Factores de vulnerabilidad

Demográficos

El Consejo Nacional de Población (CONAPO), en sus Proyecciones de la Población de México, 2000-2050, plantea que los adultos mayores abarcan cada vez más una parte significativa de la población dado el incremento de 3.5% de la tasa de crecimiento del año 2000 al 2005, es decir en la actualidad existen en nuestro país 8.2 millones, y será de casi 4% al 2010, llegando en 2020 al 4.27%. La proporción de la población total de este grupo se incrementará en el año 2010 en 8.84%, en 2015 en 10.41%, en 2020 en 12.45% hasta llegar en el año 2050 a un incremento de casi 28%.

Cuadro I
Indicadores demográficos para los adultos mayores, 2000-2050

| Año | Tasa de crecimiento (Por ciento) | Porporción de la población (Porcentaje) | Incremento absoluto | Población media |
|------|----------------------------------|---|---------------------|-----------------|
| 2000 | 3.45 | 6.83 | 237 225 | 6 870 753 |
| 2005 | 3.57 | 7.69 | 292 506 | 8 188 898 |
| 2010 | 3.95 | 8.84 | 389 633 | 9 868 303 |
| 2015 | 4.26 | 10.41 | 516 245 | 12 111 777 |
| 2020 | 4.27 | 12.45 | 640 759 | 15 022 860 |
| 2025 | 3.92 | 14.83 | 723 465 | 18 436 881 |
| 2030 | 3.49 | 17.45 | 774 460 | 22 198 869 |
| 2035 | 3.01 | 20.24 | 787 216 | 26 138 438 |
| 2040 | 2.42 | 22.99 | 723 743 | 29 921 659 |
| 2045 | 1.88 | 25.58 | 626 699 | 33 323 401 |
| 2050 | 1.47 | 27.95 | 532 229 | 36 222 237 |

Fuente: Indicadores demográficos para los adultos mayores, 2000-2050. Consejo Nacional de Población diciembre de 2002.

Este escenario trae consigo una serie de desventajas, no solo para este sector en particular, también para la población en general y de hecho, si en la actualidad no se toman decisiones de carácter estructural que enfrenten dicho fenómeno, se corre el riesgo de avanzar hacia la fragmentación de la sociedad. Es necesario apuntar que este proceso demográfico viene mostrándose de manera constante desde el siglo pasado tal como nos lo muestra el cuadro 2.

Cuadro 2
Población mayor de 49 años en el último siglo en México

| Año | Total absoluto en miles | Total relativos |
|------|-------------------------|-----------------|
| 1895 | 1,060.7 | 8.4% |
| 1910 | 1,275.6 | 8.4% |
| 1930 | 1,745.1 | 10.5% |
| 1950 | 2,775.9 | 10.8% |
| 1970 | 1,913.1 | 10.2% |
| 1990 | 9,276.4 | 11.4% |
| 1995 | 11,097.6 | 12.2% |

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Censo 1995.

Este proceso demográfico demanda una infraestructura de servicios adecuada y recursos suficientes que ten-

drían que ir ampliando su cobertura y fomentar, paralelamente, el desarrollo de una profunda cultura del envejecimiento que involucre necesariamente el desarrollo de acciones de promoción y difusión de los derechos humanos, con el objetivo de generar el conocimiento, reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de las personas mayores en toda la población. Esta cultura tendría que estar fundamentada en la solidaridad y participación social, así como la corresponsabilidad institucional para la creación, promoción y aplicación de políticas públicas que potencien la participación responsable y activa de este segmento de la población en el desarrollo nacional y haga visible la importancia que, como parte de la sociedad, poseen.

Si no se transita en este sentido es evidente que a futuro la exclusión se profundizará por lo que las desventajas que en la actualidad existen, y que repercuten ya en lo económico, en lo social y por supuesto en lo cultural, pudieran erosionar la cohesión social, por lo que es necesario que las estructuras básicas de la sociedad sean revisadas y adecuadas para que la sociedad misma participe de su experiencia y conocimiento, más allá del aporte económico que ello implique.

Salud

Una de las creencias que aun prevalecen en nuestra cultura es la que refiere al adulto mayor como una persona desvalida, enferma y en general en malas condiciones de salud, de hecho parece que vejez es sinónimo de enfermedad. Esto por supuesto no es verdad, sin embargo la situación, paradójicamente, puede resultar verdadera si la población no tiene acceso a los servicios de salud ya no digamos de especialidad, simplemente a los servicios médicos básicos.

En el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México 2004 realizado por la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en nuestro país, en su descripción de la problemática que enfrentan los adultos mayores, se afirma que:

Los sistemas de salud no están organizados para dar atención adecuada a esta población. Las dependencias públicas carecen de la infraestructura o los especialistas para proporcionar servicios básicos y sólo algunos hospitales en el país cuentan con servicios de geriatría. Para dar una idea de la gravedad de la situación podemos observar que, mientras que la Organización Mundial de la Salud recomienda un geriatra por cada 10 mil habitantes, en

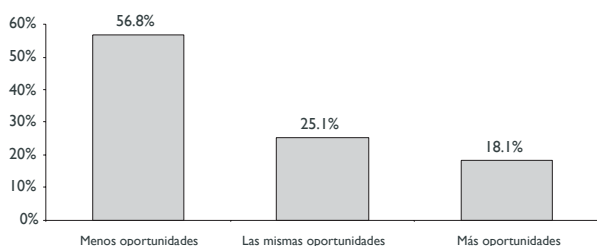
México sólo hay uno por cada 100 mil, y apenas existen 252 geriatras calificados⁸.

En sus propuestas el Alto Comisionado, y dada la gravedad de la exclusión de que son objeto los adultos mayores, recomienda elevar a rango constitucional sus derechos con lo cual se garantizaría su acceso a los servicios de salud.

De hecho entre la población se tiene la misma percepción que el Alto Comisionado, según la apreciación de la referida Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, tal como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 2

¿Usted cree que las personas mayores tienen más, o menos oportunidades, de atención médica que el resto de las personas?



Fuente: Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, CONAPRED-SEDESOL, 2005.

El hecho de no poder acceder a los servicios de salud, mas allá de vulnerar un derecho constitucionalmente establecido, pone en clara desventaja a este sector de la población y si pensamos, además, en el fenómeno demográfico por venir, es evidente que la exclusión será cada vez mayor si no se plantea, de manera inmediata, dar una respuesta institucional a las necesidades y demandas de este grupo de edad en materia de salud. Necesidades que son evidentes cuando la Secretaría de Desarrollo Social, en datos recientes, apunta que uno de cada 10 adultos mayores sufre discapacidad, que 14 de cada 100 no pueden caminar una cuadra, y 26 % no pueden ya subir una escalera, y que más de la mitad de los adultos mayores son mujeres, las cuales tienen el doble de riesgo de experimentar discapacidad.

⁸ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, México 2004, p. 168.

Un dato importante es el que más de 700 mil adultos mayores pertenecen a comunidades indígenas en donde el acceso a los servicios de salud es aún más crítico⁹.

Debemos considerar que la salud es uno de los derechos fundamentales que deben ser respetados para todas las personas pero en particular para los adultos mayores. Atenderlo por supuesto no es fácil si derivamos que implica instalaciones suficientes y adecuadas, acceso a medicamentos esenciales, servicios de especialidad, apoyos financieros suficientes que garanticen el acceso mayoritario, capacitación al personal hospitalario que evite el trato despectivo y suficientes especialistas, entre otros. Si reflexionamos lo anterior podremos darnos cuenta de la magnitud del problema en este sentido.

Trabajo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 establece que “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley”¹⁰. Es decir que constitucionalmente queda establecido el derecho a que cualquier persona cuente con un trabajo digno y socialmente útil, siempre en el marco de la ley.

Para las personas adultas mayores desempeñar una actividad productiva y remunerada es vital, en muchos casos para su propia supervivencia y en otra para continuar activos e integrados a la sociedad esperando con ello mantener su dignidad.

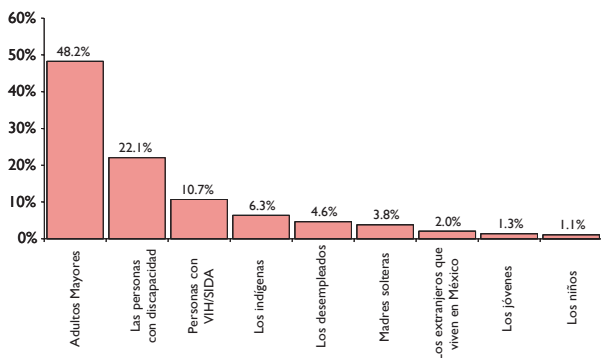
En nuestro país sin embargo la realidad muestra un panorama negativo ya que la exclusión a las oportunidades de empleo se da a partir de los 40 años de edad, así que a los 60 esta situación se torna verdaderamente alarmante, ya que, según estimaciones del CONAPO, con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, solo el 29.08 % del total de los adultos mayores participan en alguna actividad remunerada y de estos el 19.49% en alguna ocupación formal y en ocupaciones informales el 80.51%.

No solo estas cifras nos indican la preocupante exclusión laboral de los adultos mayores, también la percepción

⁹ Estos datos fueron mencionados en la intervención de la titular de la Secretaría de Desarrollo Social, Josefina Vásquez Mota, en la entrega del Premio Huehuetéotl y presentación de la Agenda del Consejo Interinstitucional en el marco del XXVI Aniversario del INAPAM, evento realizado el jueves 11 de agosto de 2005 en la Residencia Oficial de los Pinos.

¹⁰ Constitución Política... Op. cit.

Gráfica 3
¿A cuáles de los siguientes grupos les sería más difícil conseguir un trabajo?



Fuente: Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, CONAPRED-SEDESOL, 2005.

de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005 de SEDESOL y el CONAPRED nos lo muestra (gráfica 3).

El rechazo en el mundo laboral provoca no solo frustración en quien es objeto de ella, también tiene efectos en la economía, en la familia y en el ámbito social, es decir al vulnerarse el derecho al trabajo se trastoca el complejo social en general.

Es importante resaltar una paradoja que se da no solo en nuestro país, también a lo largo de América Latina: mientras que el fenómeno demográfico y el aumento de la esperanza de vida amplían el número de adultos mayores, las posibilidades de que estos tengan una actividad laboral remunerada se reducen, es decir su derecho al trabajo se ve vulnerado.

Violencia

Una penosa muestra de trasgresión a los derechos fundamentales que sufren las personas adultas mayores es sin duda la violencia: esta se puede expresar a partir de negligencia, ya sea física, cuando se niegan alimentos, cuidados higiénicos, vivienda, seguridad y tratamientos médicos o emocionales, cuando se niega afecto y se da en cambio desprecio, aislamiento e incomunicación; de igual forma puede darse el maltrato físico, que puede ser con golpes, quemaduras, fracturas, administración de fármacos o tóxicos sin control; el maltrato psicológico, que involucra la manipulación, intimidación, amenazas, humillaciones, chantajes económicos; abuso sexual, que implica cualquier tipo de relación

sexual no consentida o, por cualquier condición, sin propio consentimiento; abandono, que se da en el propio seno familiar, que mezcla una exclusión total de los cuidados y actividades propias de la familia, o el abandono al exterior del núcleo familiar, es decir cuando la calle se convierte en su hogar. En este sentido pudiéramos incluir, tal vez de manera forzada por merecer un espacio aparte, la desvalorización, es decir cuando la experiencia acumulada de la adultez se contempla en un marco reductivo y decadente.

Acudiendo a la investigación “La Violencia en México” elaborada por la Secretaría de Desarrollo Social (2004) se estima que 35% de los adultos mayores experimentan algún tipo de maltrato, de igual forma durante el periodo 1998-2002 ocurrieron alrededor 6,100 homicidios de personas de 60 años o más, es decir, más de 3 muertes por día, y un dato que es verdaderamente alarmante es que ocho de cada diez muertes por homicidio corresponden a adultos mayores.

Es ilustrativo un dato en el Distrito Federal: entre 2003 y 2004, en la Unidad de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVIF) del Gobierno del Distrito Federal, el incremento de denuncias por maltrato a adultos mayores aumentó de 193 a 384¹¹.

Alcances institucionales

La problemática que rodea a los Adultos Mayores es muy compleja y para enfrentarla existen instituciones especializadas a nivel federal, como es el caso del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), la propia Secretaría de Desarrollo Social que es cabeza de sector del INAPAM, y otras que tienen áreas específicas de atención, como sería el caso de la Secretaría de Salud (SS), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). De reciente aprobación, el 11 de junio de 2003, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación crea el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) la cual es una instancia que, dada la condición de vulnerabilidad de los Adultos Mayores, tiene la facultad para desarrollar acciones que posibiliten la instrumentación de medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades

¹¹ El Universal, sec. “C” DF Comunidad y Metrópoli, domingo 22 de mayo de 2005, México.

para las personas mayores de 60 años, así como el de recibir denuncias por discriminación por motivos de edad, entre otros, ya sea de particulares o funcionarios federales.

Se encuentran entre la sociedad civil organizada una gran cantidad de asociaciones de apoyo a la defensa de los derechos fundamentales de este grupo poblacional, su alcance sin embargo es poco si consideramos la magnitud del problema y sus diversas aristas. En ambos casos aún cuando su acción es valiosa no es suficiente para enfrentar dicho reto.

Existen también organismos e instrumentos internacionales que protegen los derechos fundamentales de los adultos mayores; tal es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Departamento de Política Social y Desarrollo, o la Organización Mundial de la Salud (OMS), que cuenta con el programa *Salud y Envejecimiento*, y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), de igual forma el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En el caso de las Cumbres Mundiales de Derechos Humanos, también se han desarrollado temas relacionados; tal es el caso de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993, la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo de 1994 en el Cairo, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 en Copenhague y la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing en 1995, entre las más importantes. Existen tres principales instrumentos internacionales que se refieren a los adultos mayores o al tema del envejecimiento: el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982, también conocido como Plan de Viena, mismo que fue adoptado por la Conferencia Mundial sobre el envejecimiento de ese mismo año en Viena; la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta en 1991 los Principios de Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad, en su resolución 46/91; y de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de 2002 surge el Plan de Acción de Madrid.

La importancia de estos acuerdos se debe a que los gobiernos nacionales fundamentan sus políticas públicas y legislaciones en la materia en los objetivos y líneas de acción ahí establecidos.

Conclusiones

La violación a los derechos fundamentales de los adultos mayores se da, desgraciadamente, en otros ámbitos más a los hasta aquí descritos, como es la seguridad, la asistencia

social, las pensiones y jubilaciones, la educación, la participación electoral, la procuración de justicia, la recreación, la información, los servicios públicos, la cultura, el deporte, el ocio, entre otros. Es entonces un amplio y complejo espacio de exclusión que requiere, por ello, una exploración de iguales características.

La discriminación a las personas adultas mayores se vuelve más crítica aun si consideramos el hecho de que, a la exclusión por edad se le puede añadir el padecer alguna discapacidad (según CONAPO, con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, el 40% de los adultos mayores padecen alguna discapacidad), o el origen étnico (según la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas existen 12.7 millones de integrantes de grupos étnicos) o alguna otra, u otras, categorías de exclusión.

Todo ello se desprende, sin duda, de estructuras culturales, económicas y sociales sin duda complejas, razón por la cual la intervención del Estado se hace necesaria para permear la dimensión social a través de dos frentes: uno, la acción legislativa, que permita el desarrollo de medidas positivas y compensatorias en el marco jurídico de los tres niveles de gobierno y, dos, impulsar una igualdad sustancial a través de acciones concretas que deriven en una cultura de la igualdad de oportunidades y de trato en todos los sectores sociales. En este sentido la aparición en la escena pública del CONAPRED es importante dada la tarea que, como órgano de Estado, le concede la Ley en la materia para llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación y formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato.

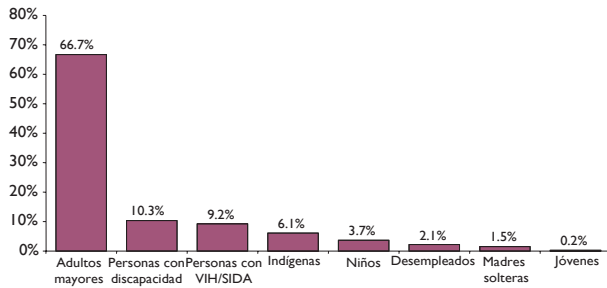
Es importante aceptar que la discriminación a las personas adultas mayores en nuestro país existe y que requiere de una atención integral inmediata no solo de parte de las instancias gubernamentales, también de la sociedad y particularmente de los sectores productivos. Es necesaria una activa participación social que permita que la adopción de medidas positivas y compensatorias no se quede únicamente en el ámbito de lo simbólico sino que incidan en las estructuras culturales, lo cual permitirá reducir la exclusión y dar impulso y fomento a la cultura a favor de la igualdad, que rescate la dignidad de dicho sector.

Dada esta idea de integralidad resulta preocupante que se perciba al gobierno como el único ente responsable de su atención, tal y como lo podemos observar en las dos gráficas siguientes.

Es importante entonces el fomento de la cultura de la No discriminación, en donde se distinguen, de manera im-

Gráfica 4

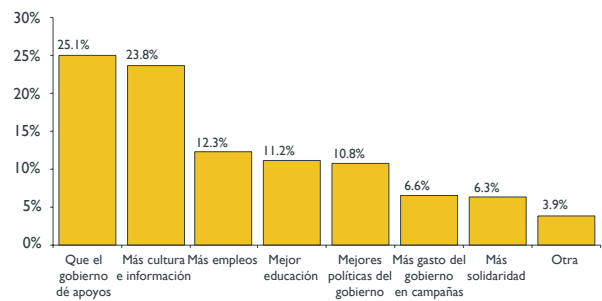
¿Quiénes diría que necesitan más atención por parte del gobierno?



Fuente: *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, CONAPRED-SEDESOL, 2005.

Gráfica 5

En su opinión, ¿qué se necesita para acabar con la discriminación contra las personas mayores?

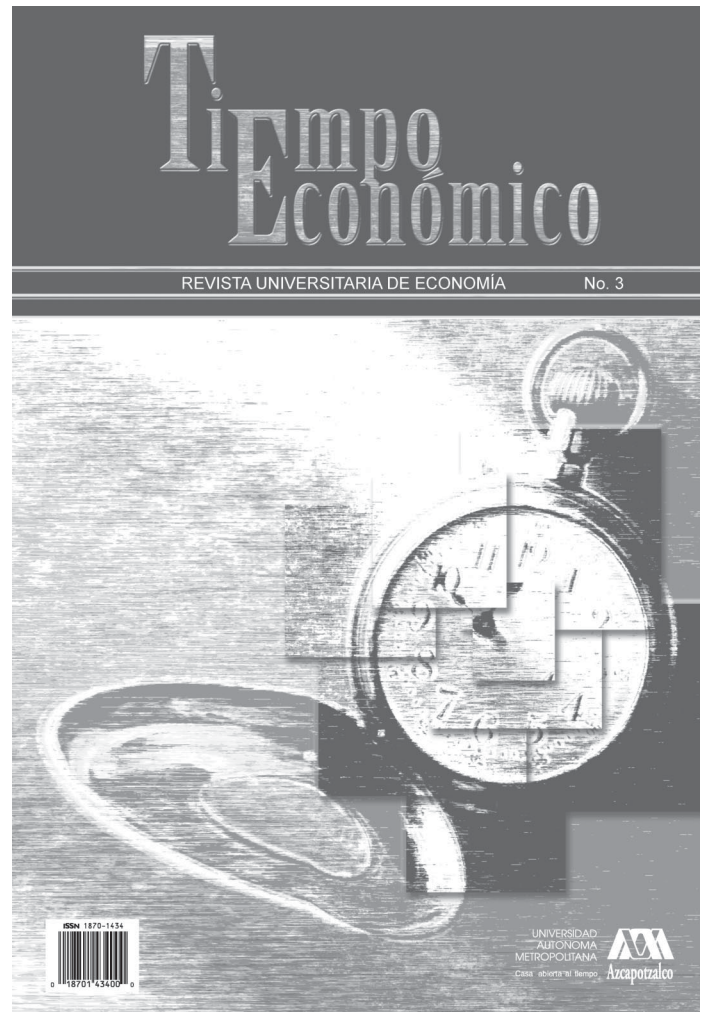


Fuente: *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, CONAPRED-SEDESOL, 2005.

portante, la familia y el entorno social, dimensiones que resultan particularmente significativas para darle el impulso y la penetración debida que permita obtener resultados en el corto plazo; en el mismo sentido la incorporación de los temas de la No discriminación y la igualdad en derechos, oportunidades y trato, a la educación formal e informal. En igual condición estarían los medios de comunicación, como elemento sustantivo de apoyo en el propósito de desvincular a las personas adultas mayores de los estereotipos negativos; y, necesariamente, los sectores privado y social como fuentes potenciadoras de oportunidades de inclusión laboral y social.

Finalizamos retomando las palabras de Gilberto Rincón Gallardo cuando afirma que: “la discriminación es también olvido y omisión; abandono y exclusión. Una sociedad como la nuestra también discrimina cuando su idea de eficiencia se pone al servicio sólo de las personas con capacidades regulares, cuando se establece como pauta de la normalidad o del éxito social un conjunto de atributos que sólo muy pocas personas pueden cumplir, cuando deja de lado las necesidades especiales de los menos afortunados, cuando renuncia a crear entornos y atmósferas habitables y acogedoras para la gente, cuando, en fin, se empeña en reproducir los contextos sociales en que ha florecido la propia discriminación”¹².

¹² Expedientes sobre discriminación número 3, *La discriminación en México*, Dossier de Nexos, CONAPRED, México, 2005, p. 11-12.



La estigmatización social como factor fundamental de la discriminación juvenil

Leopoldo Callejas Fonseca*
Cupatitzio Piña Mendoza**

Los jóvenes se enfrentan a una serie de problemáticas para su incorporación a la sociedad en general. Uno de los mayores obstáculos es, sin lugar a dudas, el de la discriminación. En este sentido, uno de los mayores actos discriminatorios que sufre la población juvenil, no sólo en México sino en América Latina, es el de el estigma social, ya que son un colectivo al que constantemente se le limitan o cancelan sus derechos. El problema es que sus valores se ven permeados por una cultura de la discriminación, la cual, sin lugar a dudas, multiplicarán en la etapa adulta. El objeto del presente artículo es mostrar de qué manera el estigma social se convierte en un impedimento para el desarrollo de la juventud, al tiempo que demostrar cómo los lugares y espacios más cercanos a los jóvenes es donde más se percibe la discriminación: la familia y la escuela.

La juventud

Para poder hablar de la discriminación juvenil, lo primero que tenemos que hacer es ubicar conceptualmente a dicho colectivo. La idea o representación social de la juventud es relativamente reciente en el imaginario colectivo de nuestra sociedad, hasta hace poco no existían legislaciones y las políticas de Estado a favor de ese sector de la población eran sumamente limitadas.

* Jefe del Departamento de Seguimiento de Acuerdos y Convenios Internacionales, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

** Coordinador del Programa Expresiones Juveniles, Instituto Michoacano de la Juventud.

A diferencia de la adolescencia que es entendida como una edad meramente biológica marcada por el desarrollo corporal y la maduración sexual, la juventud, desde una perspectiva antropológica, es entendida como una categoría social construida culturalmente. Cada sociedad establece y organiza la transición de la infancia a la vida adulta, aunque las diferentes formas en que se realiza este tránsito sean muy variables.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha establecido como rango de edad, para considerar a la juventud, a todos los hombres y mujeres entre los 15 y los 24 años de edad. En México la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud¹ en su artículo

¹ Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1999.

2, señala que “la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y los 29 años que, por su importancia estratégica para el desarrollo del país, será objeto de los programas, servicios y acciones que el instituto lleve a cabo”, de tal manera que en México son jóvenes todos aquellos que queden comprendidos en este margen de edad.

Aunque resulta necesario establecer un rango de edad para definir a la juventud, el significante “joven” en nuestra sociedad, ha recibido y recibe por parte de diferentes colectivos y actores sociales, contenidos y significados diversos, así como interpretaciones y valoraciones distintas.

La vivencia que cada individuo o comunidad hace de la realidad, como joven en México, es diversa y está cualificada por factores socioeconómicos,

ideológicos e históricos. La juventud en tanto categoría social construida no existe al margen del resto social, sino dentro de una vasta red de relaciones e interacciones con otros grupos generacionales y otras categorías sociales, que contribuyen con sus prácticas y discursos a diferenciar a los jóvenes de otros grupos de edad.

Existe una multiplicidad de factores que participan e influyen en el papel y rol de los jóvenes en sus relaciones con el campo social. De tal manera que podemos definir a la adolescencia como una edad biológica marcada por ciertos cambios fisiológicos y a la juventud como una edad social, en donde prepondera la percepción social que se tiene de estos cambios y los efectos que producen en cada sistema social.

...hablar de los jóvenes como de una unidad social, de un grupo constituido, que posee intereses comunes, y de referir estos intereses a una edad definida biológicamente, constituye una manipulación evidente².

La juventud es heterogénea, los tiempos biológicos y sociales segregan e integran a los depositarios de la condición juvenil, pero son los propios sujetos los que deciden en qué campo de lo juvenil es en el que se inscriben, es decir, existe una enorme diversidad de maneras y formas de ser joven en un mismo espacio social. Sin embargo, aquello a través de lo cual los jóvenes han venido ganando mayor relevancia social en tanto actores sociales diferenciados de otros grupos de edad es la divergencia.

Históricamente los jóvenes se han distinguido por sus prácticas divergentes, por su irreverencia para con los valores de la cultura dominante y por su recurrente cuestionamiento a las formas de la sociedad adulta. Esto no quiere decir que todos los jóvenes por el hecho de estar contenidos dentro de esta categoría de edad posean una “praxis divergente”, sino que es a través de esta desidentificación con los valores dominantes, que han adquirido mayor significación social en la historia y mayor relevancia en tanto actores sociales diferenciados de otros. De ahí que en el imaginario colectivo de nuestra sociedad la asociación entre juventud y rebeldía sea indisoluble.

Sin embargo, este continuo cuestionamiento a la cultura hegemónica ha contribuido a la construcción de una serie de estigmas alrededor de la condición juvenil. Estigmas que, a su vez, han servido de base para la elaboración

² Bordieu, P., *Sociología y Cultura*, CNCA-Grijalbo, México 1990, p. 164.

de un imaginario de lo joven ligado a la apatía, la inmadurez y la falta de compromiso, cuando no, con la violencia, la delincuencia y el uso de drogas.

Actualmente en México, según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), cerca del 30% de la población mexicana se encuentra entre los 15 y los 29 años de edad, lo que significa que alrededor de 29 millones de mexicanos son jóvenes. De acuerdo a la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica de 1997 (ENADID 1997), de los jóvenes en México, 37.2% corresponde al grupo de 15 a 19 años, 34.2% a los de 20 a 24 años y 28.6% a los jóvenes entre 25 y 29 años.

El estigma social y la juventud

La palabra estigma es de origen griego y se refiere a la marca física que se dejaba con fuego o con navaja en los individuos considerados extraños o inferiores. En la actualidad las marcas físicas han desaparecido, pero el estigma permanece, basado en uno o más factores, como edad, clase, color, grupo étnico, creencias religiosas, sexo y sexualidad. Con frecuencia algunas de estas características inducen para que parte de una sociedad no acepte a dichas personas entre sus miembros.

De acuerdo con Ricardo García Bernal, la palabra “estigma” se ha concebido tradicionalmente como una característica que “desprestigia considerablemente” a un individuo ante los demás.

El término “estigma” ampliamente usado y difundido en el discurso cotidiano, logra obtener un *status* teórico en la sociología a través de las formulaciones de Erving Goffman. Dicho planteamiento teórico se basa en torno a un proceso psicosocial conocido como “categorización social” en el cual, con base en ciertos indicadores aprendidos culturalmente, se crean diferentes categorías, construidas desde lo social colectivo a través de las interacciones cotidianas, en las que se puede agrupar a las personas a través de ciertos rasgos.

La categorización tiene como fin delimitar y determinar qué es lo que se puede esperar de una persona inscrita en tal o cual categoría, en pocas palabras, es un saber de orden práctico que le permite a los sujetos colegir, a partir de unas pocas señales, qué tipo de relación puede establecer con el *otro u otros*. Si cercana o distante, agradable o desagradable, o si puede ver al otro como posibilidad o como amenaza.

En este planteamiento, los sujetos adquieren una identidad social que es la categoría en la que se encuentran los

rasgos y atributos reales que poseen, pero también una identidad virtual que es el prototipo de sujeto para cada categoría. El estigma es una señal o atributo que marca al portador como diferente a los demás, es un atributo desacreditador ante el prototipo de una cierta categoría. Pero más que entender el estigma como una serie de atributos desacreditadores hay que pensarlo desde la relación entre atributo y prototipo, enfatizando que el atributo en sí no implica lo ignominioso, sino su relación con el prototipo y la categoría con la que se le compare. En suma el estigma es una discrepancia entre la identidad virtual y la identidad social de los sujetos.

De acuerdo con Erving Goffman, se puede hablar de tres tipos de estigma:

- Las abominaciones del cuerpo, en las cuales se inscriben todas las deformidades y dismorfias del cuerpo.
- Lo estigmas tribales; relacionados con la pertenencia del sujeto a cierta raza, nación o credo y que son susceptibles de ser transmitidos a través de la herencia por generaciones.
- Los defectos del carácter; relacionados con fallas morales que devalúan a los sujetos como el alcoholismo, la drogadicción, etc.

En este apartado nos centraremos en los que se ha denominado como abominaciones del cuerpo o “estigmas físicos” ya que éstos son los estigmas que más pesan sobre los jóvenes.

Las corporalidades de los jóvenes se han venido constituyendo como el más importante dispositivo de comunicación, por medio del cual han venido organizando, articulando y construyendo sus prácticas e identidades, sobre todo en el espacio de las grandes urbes de nuestro país.

El cuerpo de los jóvenes es el espacio en donde se condensan los distintos imaginarios de lo juvenil, a través de éste, se pueden distinguir las diferentes culturas juveniles que conviven en el espacio público de las ciudades.

Sin embargo, como se ha mencionado antes, una de las características en la diferenciación de la juventud con otras categorías sociales y grupos de edad es la divergencia, de ahí que las diferentes maneras en que se construyen las estéticas de los jóvenes vayan en dirección opuesta a los valores y normas corporales hegemónicos, aquellos que se difunden en los medios masivos de comunicación bajo el aura de la normalidad y la belleza.

Esta estética hegemónica del cuerpo va a operar como identidad virtual para el grueso de la población en tanto

que es el modelo corporal depositario de los atributos de belleza, sensualidad y normalidad en la cultura dominante. De tal manera que este modelo corporal impuesto va a ser el estándar o la categoría a través de la cual nos vamos a comparar y en función de la cual podremos ser considerados como normales o estigmatizados.

No es de extrañar que la mayoría de las culturas juveniles que construyen su estética en contraposición a la hegemónica sean estigmatizados y por tanto discriminados, ya que más allá de la ordenación de las relaciones sociales, el estigma puede considerarse como una teoría que se elabora para explicar la inferioridad de las personas.

Ahí están los punks, los darks, los eskatos, los cholos, entre otros, a quienes constantemente se discrimina tan sólo por su aspecto. Entre las implicaciones prácticas más recurrentes ante el hecho de poseer un estigma se encuentran las siguientes: dificultad para conseguir un empleo, dificultad para ingresar a ciertos lugares, insultos, golpizas, entre otros.

La Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México nos demuestra como la apariencia de las personas influye para incorporarse, por ejemplo, a la vida laboral. De las personas consultadas, 67.1% dijo que no contrataría a personas con tatuajes visibles. Más de la mitad no lo haría si son hombres que usan el cabello largo y casi 60% de la población tampoco lo haría si son personas mal vestidas³.

Ahora bien, podemos decir que aquellas instituciones que más discriminan a los jóvenes por su estética corporal son la policía en el espacio público y la familia en el espacio privado.

Los motivos que guarda la policía se relacionan con la percepción de amenaza, pero sobre todo con la representación del joven que impera en el imaginario de los prejuicios sociales, en que se asocia a éste con la delincuencia, la violencia y el uso de drogas.

Pero la familia en tanto que es una de las principales instituciones encargadas de la socialización de los sujetos y por tanto encargada de la transmisión, mantenimiento y perpetuación de los valores dominantes, discrimina ya que tiene que cargar con parte del estigma si alguno de sus miembros construye su identidad en base a estéticas divergentes del modelo estético hegemónico.

En términos generales, se puede decir que, las consecuencias prácticas de poseer cualquier tipo de estigma es

³ Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, *Aspectos Generales. Cuadernos Estadísticos sobre Discriminación No. 1*. Secretaría de Desarrollo Social-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. México, agosto de 2005, p. 7.

el corte de relaciones sociales y la discriminación, en tanto que, esta última funciona como una ideología que explica la anormalidad de las personas, en donde al mismo tiempo se justifica el ejercicio de la discriminación.

Los jóvenes de América Latina: entre el estigma, la pobreza y la violencia

En un informe elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), se dice que “los jóvenes de Iberoamérica cuentan hoy con más capacidades, pero menos posibilidades de materializarlas”⁴.

Dicho informe señala que actualmente, “cerca de 186 millones de personas comprenden el universo de los “jóvenes” (entre los 10 y 29 años de edad) en América Latina, El Caribe, España y Portugal, lo que representa alrededor del 37% de la población total de esta región. Este grupo aún recibe por parte del resto de la sociedad una valoración que lo estigmatiza como disruptivo, inconsecuente o riesgoso”.

Por otro lado, la ONU señala que la población juvenil (de 15 a 29 años) llegó a su máximo en 1990, que representaba 28.5% de la humanidad, cifra que llegará a un 24% en el año 2020. Sin embargo, en algunas regiones del mundo, “la población joven continuará aumentando en cifras absolutas por lo menos durante la primera década del presente siglo”⁵.

En los países donde la juventud aumentará, crecerán también la demanda de servicios como son los de alimentación, salud, educación y empleo, entre otros. Cabe resaltar que estos países son los más pobres, los de mayor desigualdad y exclusión social, que tienen como característica dejar fuera de los programas de desarrollo, justo a los grupos más vulnerables de la sociedad, entre los que se encuentran los niños, las niñas y los jóvenes.

En América Latina y el Caribe viven más de 500 millones de personas, de los cuales alrededor del 60% son jóvenes, un 41% de éstos se encuentran en situación de pobreza, estas condiciones no sólo no mejorarán en los próximos veinte años sino todo lo contrario, las condiciones de vida de los jóvenes en Latinoamérica seguirán empeorando.

⁴ *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Resumen elaborado para la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, que tuvo lugar del 4 al 5 de noviembre de 2004, en Guadalajara, México, p. 1.

⁵ “Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos”. en Serie Población y Desarrollo, No. 6, CEPAL, p. 21.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), señala que “existe una relación inversa entre edad y nivel de pobreza, es decir que *a menor edad mayor pobreza* ya que los promedios de pobreza entre la juventud rebasan los promedios nacionales, sobre todo entre la población de 15 a 19 años”⁶.

Por otro lado, uno de los estigmas que más pesa sobre los jóvenes es en lo referente a la asociación entre juventud y violencia de tal modo que estos dos términos han venido a constituirse en una sola categoría en los últimos años.

Para muchos teóricos el modelo capitalista de ideología neoliberal, ha generado pobreza, exclusión y sufrimiento social, en consecuencia las sociedades practican el castigo y la represión como única solución a la violencia, sin tener en cuenta que la violencia engendra violencia.

Por lo cual, podemos afirmar que vivimos en un clima de violencia estructural que genera formas organizativas violentas, no sólo de jóvenes, que responden a este contexto.

La falta de propuestas y políticas públicas, por parte de los gobiernos, que reconozcan a la violencia como un fenómeno social y estructural y no como un factor inherente a la juventud y que atiendan al fenómeno de la violencia juvenil desde perspectivas incluyentes, comprensivas y tolerantes, ha contribuido a la exacerbación de este clima de temor y violencia social generalizada, pero también a la construcción de estigmas sociales, donde la delincuencia y el crimen son vistos como rasgos característicos de los jóvenes.

Ahí están las políticas de mano dura en contra de pandillas y maras en Centroamérica, la propuesta de pena de muerte a las maras en Honduras, las operaciones de limpieza en Colombia y los cruentos enfrentamientos entre jóvenes y las fuerza del orden público en los distintos países latinoamericanos.

Los datos que se han venido presentando, así como estas políticas puestas en marcha por los gobiernos, nos invitan a repensar el contexto y la situación de la juventud en Latinoamérica.

La violencia es un problema que envuelve a grandes sectores de la población, es una cuestión de aprendizaje

⁶ Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Documento elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para la XII Conferencia de Primeras Damas, Esposas y Representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, que tuvo lugar del 15 al 17 de octubre de 2003 en Santo Domingo, República Dominicana, p. 18.

cultural, sin embargo hay que poner atención cuando lo juvenil se convierte en una categoría establecida de los estudios sobre criminalidad y violencia, y cuando la representación de la juventud se concreta en la idea del joven malhechor, violento y delincuente.

Oscar Herrera en un artículo del diario *El Universal* nos dice que: “La captura de menores con apenas 12 años en 2004 fue de 15, mientras que para el primer trimestre del 2005 la cifra aumentó a 36; es decir, 140 por ciento más respecto del mismo periodo anterior. En los 13 años la tendencia es similar: 57 capturas en 2004 y 63 en 2005 (11% más). Y a los 14 no varía mucho: 129 detenidos en 2004 y 147 en 2005 (14 por ciento arriba)”⁷.

Es cierto que los índices de la delincuencia y la criminalidad juvenil han aumentado en los últimos años, pero este crecimiento no sólo se manifiesta en este periodo de la vida. Es un fenómeno que atraviesa al tejido social en su conjunto y también se encuentra presente en la sociedad adulta, es decir, el aumento en los índices de criminalidad no es inherente a la juventud. Por ejemplo, encontramos su contraparte en el crimen organizado, las bandas de secuestradores, los ajustes de cuentas y ejecuciones que deja el tráfico de drogas y estupefacientes, los fraudes característicos de empresarios y banqueros, sólo por mencionar algunos.

Pero también está la impunidad a través de la cual se legitima la violencia, el crimen y la delincuencia en todas las formas que hemos mencionado antes, ¿cómo decirles entonces a los jóvenes que ese sentimiento que tienen de vivir en una sociedad injusta es un sentimiento equivocado?, ¿Cómo explicarles que las elites económicas y su ambición desmedida no sólo les han robado el futuro sino el futuro de sus hijos?.

Según la CEPAL los latinoamericanos debíamos 16 mil millones de dólares en 1970; 257 mil millones en 1980 y 750 mil millones para el año 2000, de tal manera que según el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) cada habitante latinoamericano debe 1500 dólares al nacer.

Discriminación juvenil

De acuerdo al Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática “la discriminación se refiere a la construcción social de una relación de superioridad e inferiori-

dad entre distintos grupos sociales o individuos. La discriminación siempre parte de la premisa de que el otro es inferior o poco apto y merece ser relegado, excluido y señalado como inferior. La discriminación no valora la riqueza de la diversidad social, busca limitar la participación de los que son distintos, limitar su acción social y disminuir o acabar con su presencia en la comunidad”⁸.

Es por ello que el estigma se convierte en un factor fundamental que facilita la discriminación, ya que la estigmatización social puede definirse como una teoría que explica la inferioridad de las personas, en tanto que son diferentes. En este sentido justifica el ejercicio de la discriminación, como lo hemos señalado anteriormente.

Podemos decir que la discriminación, representa relaciones asimétricas que niegan derechos y reducen oportunidades a quien por sus diferencias se considera inferior. La discriminación limita las oportunidades y cancela los derechos fundamentales.

La discriminación, entendida como el trato injusto que puede recibir una persona por pertenecer, o porque se perciba que pertenece, a un grupo social particular, se deriva directamente del estigma y hace que con frecuencia se vulneren los derechos humanos de las personas, lo cual incrementa el impacto negativo del grupo en cuestión.

La palabra discriminación ha adquirido el significado de tomar actitudes activas o pasivas que perjudican a personas que pertenecen, o se cree que pertenecen, a un grupo determinado, en particular a un grupo estigmatizado.

Según el Instituto Federal Electoral, con base en los resultados finales de la Consulta Infantil y Juvenil 2003, en el rango de edad de jóvenes de 14 a 17 años, los encuestados consideran que aquellos que más discriminan son sus propios compañeros.

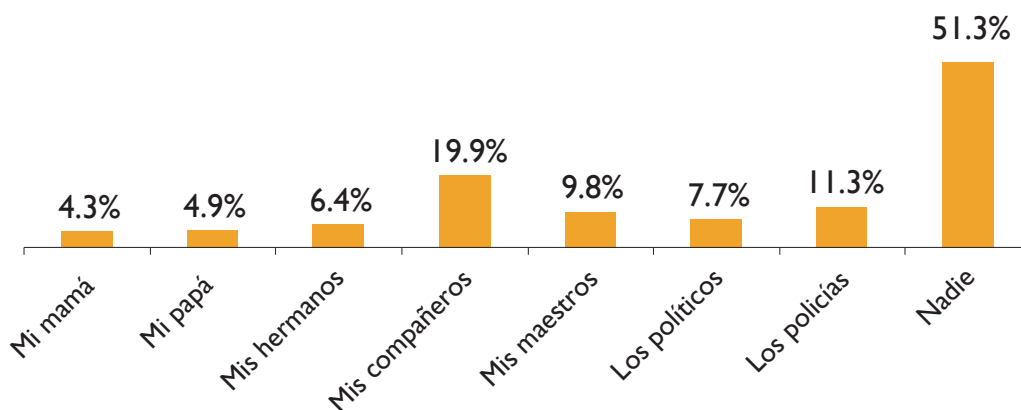
Cabe señalar que, aquellos espacios en que los jóvenes perciben más discriminación son la calle, la familia y la escuela, sumando 45.6%, lo cual resulta sumamente grave.

Si consideramos que la escuela y la familia son las instituciones en donde se adquieren la mayor parte de los valores, pero además son las instituciones en donde se percibe más discriminación, podemos decir que la juventud actual esta aprendiendo y aprehendiendo a estigmatizar y discriminar, quedando en segundo lugar el aprendizaje de la cultura política democrática y la cultura cívica.

⁷ Herrera, Oscar, “Reclutan criminales a niños de 14 años”, en *El Universal online*, Ciudad de México, martes 19 de abril de 2005.

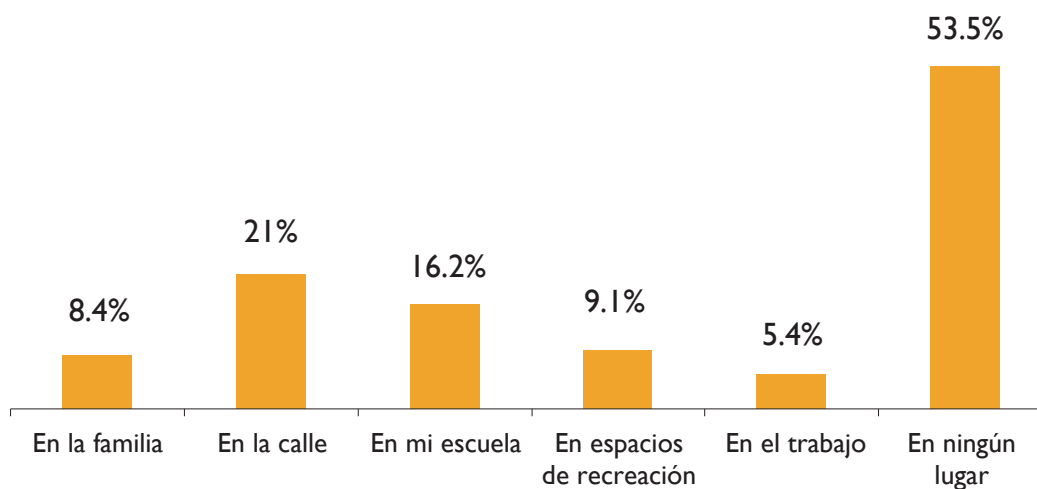
⁸ Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Gobernación. México, 2001. p. 51.

¿Quiénes te han discriminado?



Fuente: *Resumen de los Resultados Finales de la Consulta Infantil y Juvenil 2003*, Instituto Federal Electoral. México, 2003, p. 40.

¿En qué lugares te han discriminado?



Fuente: *Resumen de los Resultados Finales de la Consulta Infantil y Juvenil 2003*, Instituto Federal Electoral. México, 2003, p. 39.

Mención aparte requiere el tema de los jóvenes que discriminan o que al menos piensan que lo hacen, por ejemplo, ante la pregunta ¿Tú has discriminado? 27.7% de las y los jóvenes dice haber discriminado, 31.1% por lo que se refiere al género masculino y 25.3% del género femenino⁹. Entre los estados en donde los jóvenes discriminan

más encontramos los siguientes; Jalisco, Aguascalientes, Durango, Michoacán y Querétaro, que superan el promedio nacional.

Las mayores causas de esa discriminación, de acuerdo con las respuestas de estos jóvenes, son la discapacidad, la posición social, el embarazo, el género y la preferencia sexual, así como la diversidad de ideas, la apariencia y la religión.

Por otro lado, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, arroja datos alarmantes. 54.7% de la pobla-

⁹ *Resumen de los Resultados Finales de la Consulta Infantil y Juvenil 2003*, Instituto Federal Electoral. México, 2003, p. 42.

ción dice que los jóvenes si tienen razones suficientes para sentirse discriminados¹⁰.

Estos son algunos de los muchos ejemplos que podemos dar para demostrar como la estigma y la apariencia son factores fundamentales en los actos de discriminación, que en muchos casos sufre la juventud mexicana, sólo por el hecho de vestir diferente, de tener gustos diferentes o de no contar con las posibilidades económicas para vestir como los demás creen conveniente.

La discriminación, en palabras de Gilberto Rincón Gallardo, consiste en actitudes y prácticas de desprecio hacia personas o grupos a quienes les ha sido asignado un estigma social. Pero son actitudes y prácticas que tienen como traducción tangible y ominosa la negación de oportunidades de desarrollo, así como de libertades y derechos esenciales. La discriminación propicia la desigualdad, la fragmentación social y el abuso de poder.

Conclusiones

Para consolidar la democracia, es necesario que los fenómenos de la discriminación, la estigmatización, la pobreza y marginación sean eliminados o por lo menos reconocidos y combatidos por las autoridades.

Al mismo tiempo, es necesario ampliar los canales de participación y oportunidades a toda la población, en particular a la niñez y la juventud, así como fortalecer la cultura política democrática y los valores que la fomentan: el pluralismo, el respeto y la tolerancia.

El estigma, la discriminación y la violación de los derechos humanos, están estrechamente entrelazados, pueden ocurrir en el lugar de trabajo, en las escuelas, en el seno de las familias y dentro de las comunidades.

Es necesario continuar con la investigación sobre jóvenes, porque sólo conociéndolos podremos explicar el derrotero de nuestras sociedades. El reto sigue siendo el mismo; construir los mecanismos necesarios a partir de

los cuales haya un indeclinable respeto a la diferencia, al otro y a los otros.

La diversidad de prácticas que actualmente despliegan los jóvenes en cuanto al apropiamiento de los espacios públicos de las ciudades, la construcción de sus estéticas, entre otras, deben respetarse y antes de etiquetarlos como punks, darks, etc., deben percibirse como ciudadanos y por tanto como sujetos con derechos civiles, políticos y culturales. El asunto es vivir juntos, no pese al otro sino junto con el otro u otros.

Es por ello que para cambiar esta percepción, se deben considerar a los jóvenes como un potencial más que como un problema. Asimismo, se debe trabajar en la generación de condiciones de igualdad de oportunidades para que estos jóvenes puedan realizar sus proyectos de vida.

Las y los jóvenes tienen necesidad de ejercer el protagonismo que les corresponde, las sociedades necesitan de su aporte, y de sus ideas innovadoras. En un mundo signado por el conocimiento y el cambio, las personas jóvenes son las que tendrán mayores capacidad de adaptación a las nuevas tecnologías, a las nuevas estructuras de las instituciones sociales, y a la propuesta de ideas frescas, innovadoras, y osadas.

Sin el acceso a una salud integral, a una educación de calidad, oportuna y pertinente, y a una vida digna, la posibilidad de convertirse en actores estratégicos de su propio desarrollo y el de sus comunidades, se ve seriamente amenazada.

Finalmente, vamos presentar algunos datos que nos señala el informe de la CEPAL y la OIJ, anteriormente mencionado, los cuales nos invitan a la reflexión, al análisis pero sobre todo a la práctica, puesto que urgen políticas públicas que se adecuen a las condiciones y modos de vida reales de los jóvenes en Latinoamérica.

- La juventud de hoy goza de más acceso a educación, pero menos acceso a empleo.
- Los jóvenes tienen más acceso a información, pero menos acceso a poder.
- La juventud es más cohesionada hacia adentro, pero con mayor impermeabilidad hacia fuera.
- Los jóvenes parecen ser más aptos para el cambio productivo, pero más excluidos de éste.

¹⁰ Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Aspectos Generales... Op. cit., p 6.

Género y discriminación

Marta Torres Falcón*

El principio de no discriminación con base en el sexo, que en la actualidad es un precepto indiscutible de Derecho Internacional, aparece por primera vez en la Carta de Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Posteriormente se reitera en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados por Naciones Unidas en 1966. La lucha de las mujeres, organizadas por el reconocimiento y garantía de sus derechos, ha tenido que cuestionar la definición misma de los derechos humanos e insistir en el peso específico de la voluntad. En pocas palabras, ha requerido demostrar, de manera continua y fehaciente, que las mujeres son seres humanos y, como tales, dotados de racionalidad y voluntad propia.

Para entender la asociación contenida en el título de este artículo, *Género y discriminación*, basta echar una mirada a la vida cotidiana. Los siguientes son algunos pasajes que podrían haber sido elegidos al azar:

“Una mujer profesionista trabaja en una empresa –pública, privada o social– en el horario generalizado de nueve a seis. En las juntas de dirección, tanto el jefe como los compañeros esperan –ya ni siquiera tienen que pedirlo– que ella sirva el café o el agua, que tome nota de las discusiones y acuerdos para después enviar una minuta, y que conteste el teléfono. Cuando alguien le dijo ‘no dejes que te traten como secretaria’, se dio cuenta

de dos cosas: la primera era que la totalidad de las secretarias eran mujeres, y la segunda, menos obvia, que ellas tampoco tendrían por qué servir café. En ese espacio laboral ya no se solicitaban análisis clínicos de ingravidez, pero tampoco se contrataba a mujeres embarazadas; se exigía excelente presentación, pero no se hacían explícitos los criterios para evaluarla y, por último, a las secretarias y receptionistas se les exigía ser menores de 25 años en el momento de su ingreso. Alguna vez uno de los gerentes explicó que la razón de eso era muy simple: la imagen de la compañía. Y a todos pareció satisfacer esa respuesta tan vaga y ambigua.

“Esa misma mujer tiene que salir a la hora en punto porque su día de trabajo no acaba a las seis. Hay algunas otras responsabilidades: hacer las

compras de víveres, preparar la cena, revisar las tareas de los hijos, cuidar que la ropa de todos esté lista cuando la necesiten, organizar y supervisar –por lo regular haciendo malabares y arañando los tiempos de descanso– el funcionamiento del hogar y, por encima de todo eso, atender al marido”.

*

Un adolescente se dirige a la escuela preparatoria. Camina dos cuadras, toma el metro, después un microbús y al cabo de cuarenta y cinco minutos está frente al plantel, listo para empezar las clases. Una joven en las mismas condiciones tiene una experiencia muy distinta: aprende a ‘cerrar los oídos’ para no escuchar las palabras soeces, los silbidos estridentes ni las obscenidades sin calificativos; en el metro hay que extremar

* Investigadora del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México.

precauciones y buscar recargarse en una pared, abrazar los libros para proteger el pecho y estar siempre alerta para evitar los tocamientos furtivos. No siempre lo logra. En el microbús continúa la estrategia de cuidado, pero ya sabe que de las miradas lujuriosas y los gestos procaces no se salva. Cuando llega al aula, antes de iniciar las actividades escolares, ya trae consigo una vivencia de hostigamiento, es decir, de violencia.

*

Una pandilla de jóvenes pasa sus horas libres jugando fútbol, platicando en las esquinas, comparando teléfonos celulares y compitiendo en los videojuegos. No son drogadictos. Tampoco son vagos de tiempo completo. Todos tienen distintas actividades: la mayoría son estudiantes. En la banda —suenan perogrullesco— no hay mujeres, a quienes siguen llamando ‘viejas’, sin que el tono peyorativo con el que pronuncian la palabra les produzca siquiera un encogimiento de hombros. A veces lanzan miradas lascivas a alguna muchacha que pasa cerca, chiflan o dejan caer alguna frase alusiva a su aspecto físico, pero en general las ignoran. Lo que no puede pasar inadvertido es su profundo rechazo a los hombres que consideran afeminados: el que lee a Cyrano de Bergerac y se emociona con una poesía; el que cuida su aspecto personal, usa ropa ajustada, colores vivos y proyecta una imagen andrógina; el que camina despacio, se ruboriza con las groserías y las vulgaridades, rechaza el trato duro y, por supuesto, en el lugar más destacado, se desprecia al hombre que es abiertamente homosexual.

*

Las anécdotas podrían continuar y llenar muchas páginas. En todas estas imágenes se advierte la centralidad del género: realizar determinadas tareas (por lo regular para otros), aceptar sin cuestionamientos un trato laboral diferenciado (incluyendo el salario), aprender a vivir con el hostigamiento cotidiano, rechazar cualquier rasgo de feminidad en los hombres y despreciar sin ambages la homosexualidad. Las escenas son terriblemente cotidianas; en otras palabras, la discriminación por género es una práctica de la vida diaria. Si la mirada viajara retrospectivamente en el tiempo, encontraríamos muchas otras formas de discriminación —legal, social, cultural, familiar— que en mayor o menor grado se han desterrado: prohibiciones a las mujeres para participar en procesos políticos (votar y ser electas), para rendir declaraciones judiciales, para trabajar de manera remunerada fuera del hogar e, incluso, para obtener un pasaporte sin el permiso del marido. Sin duda alguna, las

condiciones de vida de las mujeres mexicanas se han modificado considerablemente a lo largo de los últimos años: el siglo veinte registró cambios sustanciales en todos los órdenes de la vida.

Con este reconocimiento de las transformaciones sociales, conviene recordar dos cosas. La primera es que los cambios no se producen por generación espontánea ni son resultado del movimiento de una mano invisible, mucho menos si se trata de construir relaciones sociales más equitativas entre hombres y mujeres. Todo cambio social tiene tras de sí una larga historia de lucha denodada; en otras palabras, las mujeres han tenido que pelear a capa y espada cada uno de los derechos que las legislaciones contemporáneas les confieren¹. El segundo aspecto es un poco más difícil de aprehender: la discriminación por género está naturalizada. Esto significa que a fuerza de repetirse en una multiplicidad de prácticas sociales que se verifican en la vida diaria —los pasajes con los que se inicia esta Introducción son sólo ejemplos— los hemos incorporado con tal espontaneidad a nuestra visión del mundo, que ya no nos sorprenden. Es más, ni siquiera los registramos. La discriminación se vuelve invisible a los ojos y la conciencia. El problema que esto plantea es entonces bastante complejo. Hay que empezar por analizar hasta los detalles más nimios de la vida cotidiana para identificar cualquier atisbo de desigualdad y nombrarlo como lo que es, una forma de discriminación. Ya identificado y puesto en palabras, hay que denunciarlo, una y otra vez, en todos los foros posibles, hasta cumplir el tránsito de la sorpresa a la indignación, de ahí a la conciencia y finalmente al cambio. Ya Einstein decía que es más fácil deshacer un átomo que un prejuicio; por ello hay que empezar por las acciones concretas y confiar en que en algún momento cambiarán también las mentalidades.

La discriminación, en cualquiera de sus variantes, es un problema de derechos humanos; se nutre de las desigualdades que la sociedad condona en mayor o menor grado y vulnera siempre los principios fundamentales de universalidad e indivisibilidad. En el primer apartado de este artículo

¹ Por ejemplo, entre la muerte por guillotina de la revolucionaria francesa Olympe de Gouges, autora de la *Declaración universal de los derechos de la mujer y la ciudadana*, y la generalización del sufragio femenino hay ciento sesenta años de distancia. En ese lapso se formaron ligas, se establecieron vínculos, se definieron y ensayaron diversas estrategias, se buscó la presión internacional, y aun en la actualidad, en plena inauguración del siglo XXI, hay mujeres que aún no pueden ejercer ese derecho básico de la ciudadanía: votar.

lo veremos cómo el sujeto moral autónomo, paradigma de los derechos humanos, se construye sobre múltiples exclusiones: raza, nacionalidad, etnia, ideología, religión, discapacidad, entre otras. Veremos también que cada una de esas variantes se redefine por género, que este último existe en su propia especificidad y que por ello produce consecuencias determinadas.

En un segundo apartado revisaremos las diferencias y desigualdades asociadas con el género en diversos ámbitos: político, cultural, social, económico, familiar. Para curar el escepticismo, incluimos una dosis numérica de tales ambigüedades. El tercer apartado contiene una reflexión sobre las opiniones vertidas por la ciudadanía en la 1ª. Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, y enseguida se analizan algunos preceptos de la ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación relacionados con el género. Finalmente, se formulan algunas conclusiones.

Discriminación y derechos humanos

La segunda mitad del siglo XX fue escenario de diversas luchas y movimientos sociales que, al cuestionar desigualdades de índole variada, pusieron de manifiesto que la visión tradicional de los derechos humanos resultaba limitada y excluyente. El debate teórico sobre el concepto mismo de tales derechos, sobre sus alcances, limitaciones, medios de garantía, mecanismos de defensa y aun de impugnación ha resurgido con nuevos bríos y ha planteado serios desafíos tanto en la discusión teórica como en el terreno de la práctica política.

La noción de los derechos humanos como prerrogativas inherentes a la persona surge con la modernidad. De acuerdo con Weber, entre otros autores, es posible afirmar que en las sociedades tradicionales —o premodernas— hay un orden jerárquico legitimado por un principio trascendente, suprahumano. Los privilegios de algunos y sus posibilidades de mando se originan en el nacimiento. Las relaciones de dominación y la constitución de los órdenes social y político se consideran externos a cada persona. La autoridad puede ser legítima si hay un mínimo de voluntad de acatar las órdenes y no se requiere de amenaza o coacción. La gerontocracia y el patriarcalismo, modalidades ambas de la dominación tradicional, son claros ejemplos de lo anterior.

En la modernidad, la legitimidad de las jerarquías ya no se atribuye a la naturaleza; ahora se invoca el imperio de la razón y se cuestiona de manera frontal cualquier argumento distinto. Este pensamiento estructura la mentalidad

moderna, de índole igualitaria, en oposición a la mentalidad tradicional. Así, la igualdad natural de los seres humanos es lo que da sustento y legitimidad al nuevo orden social y político².

Se destierran prácticas consideradas premodernas que aluden a designios divinos y a mandatos del destino. El sujeto de la modernidad es racional por definición. Es más, la noción misma del sujeto de derecho y sujeto autónomo como ente investido de racionalidad surge precisamente con la modernidad y el Iluminismo. Sin embargo, no sólo en la práctica política sino también en la construcción misma del proyecto jurídico — filosófico de la modernidad, el “sujeto” es el hombre adulto, blanco, propietario, cristiano, ilustrado, sano, heterosexual. En otras palabras, los esquemas de discriminación con base en el sexo, la edad, la raza, la etnia, la clase social, la religión y la preferencia sexual están presentes en la construcción misma del concepto de sujeto autónomo.

El principio de igualdad natural de los seres humanos, sustentado en la racionalidad como característica definitoria, se advierte con claridad en las construcciones teóricas de los contractualistas, que a su vez dan origen a las nociones de Estado y derecho modernos, a la definición jurídica de individuo y a la dicotomía público-privado. El contrato social es una abstracción (solución hipotética) que propone la teoría para justificar el tránsito del estado natural al estado civil y la pérdida de la libertad y la igualdad naturales. La organización política de las sociedades supone entonces la persecución de un fin más universal y comprensivo que los fines particulares (al que se le denomina bien común), un poder territorial y supremo que promueve obediencia plena e inexorable (basada en última instancia en la coerción) y que está vinculado con un orden jurídico general.

La voluntad general, que correspondería a lo público y al bien común, se sitúa por encima de los intereses particulares, que se definirían como privados. El planteamiento es coherente y lógico. El problema aparece al identificar quiénes suscriben ese pacto, o más bien a quiénes se excluye del proyecto. Aquí las mujeres son definidas como incapaces de decidir, de saber lo que quieren o les conviene, de expresar sus opiniones y deseos. No están incluidas en el pacto social porque no son seres racionales, libres, iguales y con la voluntad de suscribir ese contrato.

² Para un análisis minucioso y sistemático del tema, puede consultarse el libro de Estela Serret, *Identidad femenina y proyecto ético*, México, UNAM (PUEG), UAM-Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa, 2002.

Las pretensiones de universalidad de la categoría de individuo, que inaugura la modernidad y que se hará equivalente a la de sujeto autónomo, se estrellan en una práctica política que hace corresponder las esferas pública y privada con sujetos determinados. Las mujeres han sido recluidas en el espacio doméstico y, en consecuencia, sus intereses han estado siempre subordinados a lo que se considera realmente importante, que es lo que sucede en el ámbito público.

En la definición conceptual y en el establecimiento de mecanismos de garantía y eventual impugnación de los derechos humanos, la exclusión de las mujeres opera por dos vías. Por una parte, sus intereses y necesidades se identifican con el espacio privado y, por otro lado, este espacio es excluido de la regulación estatal. Si existe algún reconocimiento —en la legislación, las políticas públicas, los programas de bienestar social— éste se dirige al núcleo familiar como grupo, pero los derechos individuales de sus integrantes quedan subsumidos en las necesidades de la familia o bien se ignoran totalmente.

Sin embargo, la dicotomía público / privado es engañosa, porque si bien la esfera doméstica se considera femenina, la posición que los hombres ocupan ahí, tal vez más que en cualquier otro espacio, es la de amos indiscutibles³. La esfera privada, en donde el varón puede mandar y hacerse obedecer, es esencialmente igual para todos los hombres. Es un sitio privilegiado de dominio masculino, un espacio de control y poder socialmente legitimado y reconocido como indiscutible. Las estructuras patriarcales permean todo el entramado social.

El principio de individuación es exclusivo de los espacios públicos, donde las relaciones se dan entre iguales, “que se autoinstituyen en sujetos del contrato social, donde no todos tienen poder, pero al menos pueden tenerlo, son percibidos como posibles candidatos o sujetos de poder”⁴. Es más, la configuración de un espacio como de indiscernibilidad —en el que no hay parámetros objetivos de comparación, ya que todo se da puertas adentro— y la consecuente consideración de las mujeres como idénticas —en la medida en que no se establecen diferencias sustanciales entre unas y otras— es lo que permite a los hombres constituirse como iguales en el espacio público.

³ Véase, por ejemplo, el trabajo de Nancy Armstrong sobre la constitución del espacio doméstico: *Desire and Domestic Fiction. A political History of the Novel*, Oxford: Oxford, University Press, 1989.

⁴ Célia Amorós, *Feminismo, igualdad y diferencia*, México, UNAM, Colección Libros del PUEG, 1994, p. 26.

Esta visión androcéntrica, que excluye a las mujeres desde la construcción teórica de la conformación de un estado civil, está presente en las sucesivas Declaraciones de Derechos Humanos, desde fines del siglo XVIII hasta las postrimerías del XX. Además, las relaciones de las mujeres con el Estado están mediadas por los hombres, sean esposos, padres, hermanos o hijos, quienes a su vez adquieren del Estado autoridad sobre ellas. Aquí podemos citar el análisis de Nancy Fraser sobre los roles generizados de los individuos en su relación con el Estado. Los atributos de la ciudadanía relacionados con el debate público y la defensa militarizada son claramente masculinos, en tanto que las tareas de consumidores y clientes suelen asignarse a las mujeres⁵.

En síntesis, desde la construcción teórica de lo que son los derechos humanos, de cómo se constituye el Estado moderno y la organización política, cómo se dividen los espacios y qué funciones se asignan a cada esfera, se advierte con claridad un esquema de discriminación. Al tener un sujeto tan constreñido al estereotipo del hombre blanco, las prerrogativas que deberían ser universales se vuelven excepcionales. Y en todos los grupos marginales podemos notar también una nueva marginación, que es la que corresponde a las mujeres. Sí, ser indígena implica una exclusión, pero ser mujer indígena conlleva, además, la discriminación específica por género en el seno de su propia comunidad. En el siguiente apartado veremos cómo estas desigualdades están presentes en todos los órdenes de la vida y cómo, pese a su generalización sin titubeos —o tal vez debido a ello— suelen pasar inadvertidas.

Las ambigüedades del género: diferencias y desigualdades

La lucha de las mujeres organizadas por el reconocimiento y garantía de sus derechos ha tenido que cuestionar la definición misma de los derechos humanos e insistir en el peso específico de la voluntad. En pocas palabras, ha requerido demostrar, de manera continua y fehaciente, que las mujeres son seres humanos y, como tales, dotados de racionalidad y voluntad propia.

Detrás de instituciones tales como la dote, el pago de la novia, la potestad marital, el mayorazgo, por mencionar sólo algunas, está la convicción de que las mujeres no son tan racionales, o lo que es igual, tan humanas. Denise Riley

⁵ Fraser, Nancy, *Unruly practices: power discourse and gender in contemporary social theory*, Cambridge, Polity, 1993.

lo ha planteado con claridad al señalar que las mujeres han tenido que transitar, de su condición de mujeres, a la de seres humanos⁶.

El principio de no discriminación con base en el sexo, que en la actualidad es un precepto indiscutible de Derecho Internacional, aparece por primera vez en la Carta de Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Posteriormente se reitera en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados por Naciones Unidas en 1966. Estos instrumentos corresponden a lo que se ha denominado primera y segunda generaciones de derechos humanos, que en la práctica se traducen en claras jerarquías. En efecto, los derechos civiles y políticos tienen mayor protección y rigor en su aplicación que los de la llamada segunda generación. Con ello se favorece, o por lo menos se acepta la “perpetuación de tradiciones culturales, familiares y religiosas masculinas, con frecuencia a costa de los derechos humanos de las mujeres”⁷.

Los derechos de la primera generación (civiles y políticos) buscan la igualdad jurídica de todos los individuos, más que la equidad, que implicaría reconocer diferencias y diseñar políticas públicas específicas para garantizar el ejercicio real de los mismos derechos a todas las personas, es decir, para que la igualdad fuera una práctica concreta y no una abstracción legal. Es en este esquema de equidad y de justicia donde deben situarse los derechos humanos de las mujeres. Así, la *Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (también conocida como Convención de la Mujer o CEDAW, por sus siglas en inglés), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979, establece parámetros internacionales básicos para promover que las mujeres no sólo tengan una condición legal igualitaria, sino que además disfruten realmente de todos los derechos y libertades fundamentales. La discriminación se considera un atentado a la dignidad humana y un obstáculo al desarrollo social, económico y político de los países.

No deja de llamar la atención que si bien esta Convención ha sido ratificada por casi 90 gobiernos, tiene más reservas que cualquier otro instrumento internacional. Además, ninguno de los países signatarios ha logrado el objetivo de eliminar la discriminación contra las mujeres.

⁶ Riley, Denise, *Am I that Name? Feminism and the Category of Women in History*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1988.

⁷ Bunch, Charlotte, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly (eds.), *Los derechos de las mujeres son derechos humanos*, México, Edamex, 2000, p. 27.

Y una vez que hemos llegado a este punto, conviene revisar cuál es la situación en México. En el ámbito político, el número de mujeres votantes supera ligeramente el de hombres; de acuerdo con el padrón electoral, hay casi 33 millones de mujeres en comparación con 30.7 millones de hombres. Sin embargo, esta proporción no se ve reflejada, ni con mucho, en los resultados de las elecciones. En la Cámara de Diputados, sólo hay 16.8% de mujeres; en ese mismo recinto, ninguno de los cuatro comités de gobierno está presidido por una mujer, y sólo hay cinco comisiones (de un total de 54) encabezadas por mujeres. En el Senado el panorama cambia sólo ligeramente: 18% de legisladoras y diez comisiones presididas por mujeres (también de un total de 54). En los congresos locales la tasa de participación es de 13.8% y en las presidencias municipales apenas alcanza 3.7%⁸.

En educación, las tasas de analfabetismo son de 11.1% para mujeres y 7.3% para hombres. Si el dato se cruza con la variable de edad, resulta que 62.8% de las mujeres mayores de sesenta años no saben leer ni escribir, en tanto que sólo 37.2% de los hombres están en la misma situación. La intersección con la etnia muestra que 43.1% de las mujeres indígenas son analfabetas, frente a sólo 23.2% de hombres⁹.

En materia económica, la discriminación exhibe varias aristas. Una de ellas, bastante clara, es la brecha salarial. De acuerdo con cifras del INEGI, el 26.9% de las mujeres que realizan un trabajo remunerado recibe entre uno y dos salarios mínimos mensuales como pago, en tanto que sólo el 22.2% de los hombres están en esa situación. En el punto más alto de la pirámide, 11.36% de hombres perciben más de cinco salarios mínimos mensuales, en tanto que sólo 7.45% de las mujeres tienen el mismo ingreso. De manera no sorprendente, el porcentaje de hombres empleadores es superior, en un tercio, al de mujeres con la misma condición: 6.12 y 4.55 respectivamente. Finalmente, 31% de las mujeres refiere que nunca ha trabajado, en tanto que sólo el 3.6% de los hombres anota la misma experiencia¹⁰.

Por otra parte, en los espacios laborales las mujeres enfrentan por lo menos otras dos variantes de discriminación de género: los techos de cristal y el hostigamiento sexual. Es muy claro que en cualquier tipo de empresa, el número de mujeres es mayor en las bases (por ejemplo,

⁸ Estos datos fueron obtenidos de la página electrónica del Instituto Nacional de las Mujeres: <www.inmujeres.gob.mx>.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Encuesta nacional de ocupación y empleo*. México, INEGI, 2005.

personal de limpieza, recepcionistas, secretarías, auxiliares administrativas, etc.) y disminuye gradualmente a medida que se avanza en la escala de responsabilidades, ingresos y toma de decisiones. Por lo regular el tope al que puede llegar una mujer no se hace explícito y se invocan diferentes razones para mantenerlo, pero difícilmente se reconoce que detrás de la negativa de una promoción hay un prejuicio sexista. Paralelamente, el imaginario social consigna el cuadro de una empresa dirigida por hombres y en donde las mujeres hacen el trabajo operativo, el que garantiza el funcionamiento cotidiano, el seguimiento puntual de las órdenes superiores, la talacha.

El hostigamiento sexual es una expresión clara de la violencia de género. Sucede en muy variados lugares —la calle, el transporte público, las escuelas, universidades, oficinas— y es ejercido tanto por quienes están en una posición jerárquica superior —el jefe o el maestro, por ejemplo— como por compañeros. El hostigamiento consiste en una serie de acciones, a veces veladas y a veces directas, que tienen un contenido lujurioso, que no son recíprocas y, además, producen placer. Sin embargo, es común que estas acciones sean interpretadas como meras galanterías o incluso como un elogio para las mujeres. Para muchas mujeres, el hostigamiento constituye sin duda alguna un riesgo laboral.

Por último, en este recorrido por los rostros de la discriminación, habría que agregar algunos datos sobre violencia. Según la Encuesta nacional llevada a cabo en 2003, el 46.6% de las mujeres entrevistadas reportaron haber sufrido un incidente de violencia, por parte del compañero íntimo, en los doce meses anteriores; en el rango de edad de 15 a 19 años, el porcentaje aumenta a 55.8%. Además, una de cada cuatro mujeres mexicanas adultas ha sufrido una violación¹¹.

Este breve recorrido por los documentos internacionales dirigidos específicamente a las mujeres y algunas estadísticas temáticas nos permite ver que la discriminación de género opera en varios órdenes: la concepción, diseño y operatividad de los instrumentos de derechos humanos, por un lado, y la aplicación práctica de un principio general de equidad en todos los ámbitos de la vida, por el otro. El trato diferenciado a hombres y mujeres es una verdad de Perogrullo, como muestra la Encuesta nacional de discriminación.

¹¹ Información tomada de la página electrónica del Instituto Nacional de las Mujeres: <www.inmujeres.gob.mx>.

Secreto a voces: opina la ciudadanía

La propuesta de indagar sobre las percepciones propias y ajenas en torno a la discriminación resulta novedosa. Los resultados sorprenden por la reiteración de las acciones y la magnitud de los hechos. Para continuar el análisis sobre las cuestiones de género, hay que señalar que el 94.2% de las mujeres refieren ser discriminadas precisamente por ser mujeres; el porcentaje de homosexuales (en los resultados de la encuesta no queda claro cuántos hombres y cuántas mujeres se incluyen en este rubro) es ligeramente superior: 94.7%. Además, es el grupo más rechazado; 48.4% de las personas encuestadas no estarían dispuestas a que en su casa viviera un homosexual.

En el discurso masculino sobre el género, se advierte una disposición a lo políticamente correcto, pero enseguida aparecen las contradicciones. Sólo 14% de los hombres señaló que desaprobaba que una mujer fuera madre soltera; una aplastante mayoría (9 de cada 10) sostuvo que negar el empleo a una mujer embarazada transgredía sus derechos humanos, y un porcentaje ligeramente inferior (83) estaría dispuesto a pagar incapacidades por embarazo. Sin embargo, uno de cada cuatro solicitaría el examen médico en cuestión y uno de cada tres opina que es normal que los hombres tengan salarios superiores.

Además, prácticamente la totalidad se declaró en contra de la violencia física contra la esposa, pero una de cada cuatro mujeres señaló que el principal sufrimiento era precisamente la violencia familiar. De acuerdo con los estereotipos y mitos aún prevaletentes en la cultura mexicana, el 23% de las personas entrevistadas consideró que muchas mujeres son violadas porque provocan a los hombres.

Las mujeres, por su parte, opinaron que la discriminación de género se expresa en ignorarlas o no tomarlas en cuenta, negarles sus derechos y tener actitudes machistas. Esto último abarca una amplia gama de posibilidades, por lo que no es posible hablar de conductas concretas.

En el ámbito laboral, 22.8% de las mujeres refirieron haber sido discriminadas. 64.4% consideró que el pago era inferior por ser mujeres; otros derechos vulnerados, en la percepción femenina, fueron el trato igual ante la ley (62.9%) y una vida libre de violencia (62.8%).

Hay que tener en mente que se trata de una Encuesta de opinión cuyo propósito es ofrecer un panorama general sobre ideas y percepciones prevaletentes en torno a la discriminación. Los grupos que resultan menoscabados corresponden claramente con las exclusiones del sujeto paradigmático de los derechos humanos: mujeres, perso-

nas con discapacidad, indígenas, homosexuales. La Encuesta permite corroborar que la discriminación es un fenómeno real en este país y que se requiere emprender acciones urgentes para su erradicación. La recientemente promulgada Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación se inscribe en ese esfuerzo.

Leyes y tradiciones

En el sistema jurídico mexicano, el artículo primero de la constitución señala la igualdad de todos los individuos y su derecho irrestricto a disfrutar las garantías que otorga la Carta magna; el artículo cuarto refuerza la igualdad jurídica entre hombres y mujeres pero enfatiza la protección de la ley a la familia. Éste es el único precepto que se refiere a las mujeres y les confiere una posición de igualdad con los hombres ante la ley. Esto significa que las disposiciones discriminatorias contenidas en todas las demás leyes, por ese solo hecho serían inconstitucionales y podrían impugnarse mediante diversos procedimientos.

A partir de la última década del siglo XX, se ha debatido de manera reiterada y consistente el problema de los límites de la intervención estatal en la esfera privada. Concretamente, se discute si los derechos sólo son oponibles al Estado y sus agentes, o si tendrían vigencia en las relaciones entre particulares. Algunos países, con el ánimo de superar esa visión restringida de las prerrogativas fundamentales, han incorporado en sus textos constitucionales, la obligación del Estado de garantizar, a todos los individuos, una vida libre de violencia¹². Esto significa que debe poner, al alcance de toda persona, los recursos y apoyos necesarios para denunciar cualquier transgresión a sus derechos humanos, aunque ocurra en la esfera de lo privado.

No vamos a entrar en un análisis minucioso de la Ley contra la discriminación; sólo haremos algunos comentarios puntuales en relación con las desigualdades de género. El artículo 9 contiene una relación (ejemplificativa, no limitativa) de conductas discriminatorias, entre la que destacan las diferencias de remuneración, la pervivencia de costumbres o prácticas contrarias a la dignidad e integridad humanas, y el impedimento de elegir al cónyuge.

Sin embargo, al hablar de las medidas positivas y compensatorias para la igualdad de las mujeres, no se mencionan las actitudes reconocidas como discriminatorias (brechas salariales, costumbres indignas, sometimiento familiar),

¹² Tal es el caso de Brasil, que introdujo esta reforma en 1988 y de Colombia, que lo hizo en 1991.

sino que resalta la función materna (única o preponderante) y el énfasis vuelve a colocarse en la reproducción. Así, el artículo 10 habla de salud reproductiva, número y espaciamiento de hijos, creación de centros de desarrollo infantil. Más allá de la conveniencia de contar con estos servicios, su inclusión en una ley contra la discriminación resulta sorprendente y hasta contradictoria. Se refuerza la idea de que el cuidado y crianza de los hijos es responsabilidad de las mujeres; por ello hay que poner a su alcance métodos anticonceptivos y facilidades para espaciar los nacimientos. Al parecer, con ello se elimina la discriminación, cuyo único motivo, de acuerdo con esta lógica, es justamente la maternidad.

Los derechos que las mujeres refieren mayormente transgredidos son la igualdad salarial, el trato justo, la vida libre de violencia. Sobre todo ello, la ley es omisa. En cambio, reafirma la función reproductora como un área de exclusividad indiscutible. Sería más afortunado proponer acciones afirmativas en el ámbito público (político, laboral, económico, social, cultural) que en el privado, constreñido a la reproducción. La ley es un ejemplo de que subsiste una visión tradicional que asigna los espacios a sujetos determinados. Gajes de la modernidad inconclusa.

Comentarios finales

La discriminación es un fenómeno social de grandes dimensiones, cuyos efectos y consecuencias se advierten en todo el entramado social y en los diversos órdenes de la vida. Es un problema de derechos humanos que deriva de la naturalidad con la que se han incorporado, en el imaginario social, el cuerpo legislativo y el quehacer político, las diferentes exclusiones en las que se edifica la noción misma de tales prerrogativas básicas.

La discriminación de género se verifica en todos los aspectos de la vida cotidiana, a veces de una manera directa y contundente, y muchas otras sutil y casi invisible. Las percepciones de la ciudadanía apuntan en ese sentido: la discriminación se reconoce como un problema vigente que demanda soluciones diversas, pero se enfoca de modos incluso contradictorios. Tales ambigüedades se explican por la misma naturalidad con la que se perciben las diferencias entre los sexos, que fácilmente pueden trocarse en desigualdades.

Finalmente, el marco legal para erradicar la discriminación reproduce algunos de estos elementos al subrayar la función reproductora de las mujeres y afianzar ese papel tradicional.

El derecho a la no discriminación: una perspectiva internacional

Alejandro Becerra Gelover*
Yereli Rolander Garmendia**

Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos se inicia formalmente un movimiento internacional para proteger y garantizar la vigencia plena de los derechos fundamentales para todas las personas sin distinción de raza, sexo, origen étnico, edad o nacionalidad. Desde la perspectiva de los derechos básicos, el derecho a la no discriminación ha sido parte sustancial de todos los mecanismos derivados del sistema de protección internacional. Sin embargo, a pesar de existir una infraestructura institucional, jurídica y normativa internacional para la protección de estos derechos, esta protección no se ve reflejada en el ámbito nacional, en la mayoría de las naciones, en virtud de la ausencia de mecanismos institucionales actualizados y de una cultura del respeto a la diversidad que diera concreción al espíritu de las normas internacionales. De ahí que es importante impulsar la creación de marcos jurídicos nacionales que reflejen, a la vez la necesidad nacional de protegerle derecho a la no discriminación, que cierren el circuito de protección internacional de estos derechos, a fin de darles viabilidad y vigencia en cada nación.

Desde el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas y de la emisión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) se inició formalmente un movimiento internacional para proteger y garantizar la vigencia plena de los derechos fundamentales para todas las personas sin distinción de raza, sexo, origen étnico, edad o nacionalidad.

* Internacionalista. Profesor, Departamento de Relaciones Internacionales, Facultad de Estudios Superiores de Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México.

** Subdirectora, Programa de Atención a la Discriminación y responsable de la campaña permanente para la no discriminación, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Desde la perspectiva de los derechos básicos, el derecho a la no discriminación ha sido parte sustancial del circuito de protección internacional. Sin embargo, a pesar de existir una infraestructura institucional, jurídica y normativa internacional para la protección de los derechos fundamentales, esta protección no se ve reflejada en el ámbito nacional en la mayoría de las naciones en virtud de la ausencia de mecanismos institucionales actualizados y de una cultura del respeto a la diversidad que den concreción al espíritu de las normas internacionales. De ahí que es importante impulsar la creación de marcos jurídicos nacionales y fomentar una cultura de la inclu-

sión que cierren el circuito de protección internacional de estos derechos, a fin de darles viabilidad y vigencia en el nivel nacional.

De ahí que resulta útil iniciar una reflexión sobre el derecho a la no discriminación contenido explícitamente a través de una cláusula no discriminatoria en la mayoría de los instrumentos internacionales, a fin de vincularla con la problemática de su aplicación práctica en el ámbito de los estados nacionales. La idea central que conduce el trabajo se sustenta en señalar que la instauración de mecanismos e instituciones nacionales modernas en materia de no discriminación contribuiría a cerrar el círculo de protec-

ción en la materia, complementaría la acción internacional y llenaría un vacío institucional y cultural que en muchas naciones existe para garantizar los derechos humanos y el derecho fundamental a la no discriminación.

Para estos efectos, el trabajo se divide en tres partes. En el primer apartado se hace un recorrido sintético por los principales instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos tanto en el sistema de las Naciones Unidas como en el sistema Interamericano, con el propósito de ubicar el derecho a la no discriminación como uno de los derechos fundamentales más importantes. En un segundo momento, se presentan algunas reflexiones en el sentido de que a pesar de la existencia de dichos instrumentos, la protección de estos derechos no es efectiva en los ámbitos nacionales. En el último apartado se aborda el caso mexicano en materia de no discriminación como una experiencia que puede contribuir a complementar y a cerrar el círculo de protección internacional con respecto a los derechos fundamentales. Un cuarto apartado se dedicará a presentar algunos comentarios finales.

La defensa de los derechos humanos en la perspectiva internacional

La defensa de los derechos humanos tienen una visión y un propósito: velar por la libertad, el bienestar, la igualdad y la dignidad de todos los seres humanos. Uno de los logros más notables del siglo XX fue el desarrollo del reconocimiento de estos derechos. Sin duda, el principio de igualdad de derechos ha sido la fuerza impulsora de los derechos humanos y constituye uno de los pilares del desarrollo de la humanidad que destaca la igualdad de oportunidades y la convivencia en la diversidad. El carácter universal de los derechos fundamentales exige que todas las personas se traten de igual modo, sin discriminación, pues para algunos estudiosos del tema el derecho a la no discriminación se vuelve el derecho más fundamental de todos, pues cuando se discrimina se impide el disfrute de otros derechos como el de la educación, salud o trabajo. En este contexto, los movimientos sociales de los siglos XIX y XX promovieron el avance hacia la igualdad de oportunidades y de trato, independientemente del género, la raza, la preferencia sexual, la religión, la etnia, la edad o la clase social.

La lucha contra la discriminación también ha conducido en todo el mundo al surgimiento de los movimientos de derechos civiles contrarios al racismo, a favor de la igualdad de género, de la valoración hacia los adultos mayores, por el respeto hacia la diversidad sexual, el aprecio por la

juventud y la niñez, o por la integración social de la gente con alguna discapacidad. En este sentido la búsqueda de la igualdad ha sido una de las fuerzas motoras en todos los movimientos importantes de emancipación social. Sin embargo, la discriminación sigue formando parte de nuestra cotidianidad, ya que a pesar de los esfuerzos internacionales hoy en día en casi todos los países del planeta se practican actos discriminatorios de manera velada o abierta o, en el mejor de los casos, a pesar de la existencia de instrumentos de protección, simplemente éstos no son observados en virtud de una resistencia social y cultural por la vigencia del respeto a la convivencia en la diversidad. La discriminación esta presente en estos ámbitos.

Los esfuerzos internacionales para combatir la discriminación fueron casi inexistentes hasta la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 y la Declaración de los Derechos Humanos de 1948. En el ámbito regional el sistema de protección se extiende con la creación del sistema interamericano a través de la Organización de Estados Americanos y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, ambos en 1948. Uno de los principios de estas organizaciones y de los documentos respectivos ha sido el fomentar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los individuos sin distinción de raza, sexo, idioma o religión. A partir de entonces y hasta nuestros días se desarrolla una concepción sobre el derecho a disfrutar de los llamados derechos humanos sin discriminación o restricción alguna, misma que constituye uno de los principios fundamentales que son protegidos por los instrumentos jurídicos internacionales universales o regionales en la materia.

El Sistema de las Naciones Unidas y el derecho a la no discriminación

Es en el contexto internacional donde mayor eco ha encontrado el tema del combate a la discriminación. Si retomamos el significado del término *discriminación* se podría tomar la definición que se emplea en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues señala que “debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades

fundamentales de todas las personas”¹. Sin duda, esta definición es permite hacer un análisis más profundo del fenómeno de la discriminación desde sus diversas dimensiones.

El principio antidiscriminatorio lo encontramos además de la ya citada Declaración Universal de Derechos Humanos (10/12/48) (10/12/48)²; en los siguientes Pactos, Protocolos y Convenciones:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16/12/66) (23/03/81); Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16/12/66) (04/12/01); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16/12/66) (23/03/81); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (21/12/65) (20/02/75); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (18/12/79) (23/03/81); Protocolo Facultativo sobre de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (06/10/99) (15/03/02); Protocolo de la Convención sobre Derechos de los Niños relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía (25/05/00) (15/03/02); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (18/12/90) (08/03/99); Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños (15/12/00) (13/12/00); Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer (26/12/33) (37/01/36); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (20/12/52) (18/12/80); Convención Internacional del Trabajo (Núm. 107) sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (26/06/57) (01/06/59); Convención Internacional del Trabajo (Núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (07/06/89) (05/09/90); convenio Núm. 95 de la Organización Internacional del Trabajo relativa a la Protección del Salario (01/06/49) (27/09/55); Convenio Núm. 102 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Seguridad Social (28/06/52) (12/10/61); y el Convenio Núm. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (25/06/59) (11/09/61). Todos estos instrumentos internacionales confieren una cláusula anti-discriminatoria.

Si bien el derecho a la no discriminación ha estado presente en prácticamente todos los mecanismos internacionales de protección de derechos fundamentales, existen algunos instrumentos que lo hacen particular y

¹ Comité de Derechos Humanos, Observación General Núm. 18, HRI/GEN/I Rev. 2, párrafos 7 al 13, ONU.

específico por el andamiaje que crean en materia institucional, procedimental o cultural. Un instrumento que ejemplifica la cláusula no discriminatoria es la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 21 de diciembre de 1965. Este es el principal tratado de Naciones Unidas que se ocupa de la discriminación por motivos de raza. Este instrumento define a la discriminación como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”³.

A partir de 1965, cuando esta Convención fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas se proporcionó a la comunidad internacional un instrumento jurídico en el que se estipulan las medidas que los Estados convienen en adoptar una vez que son partes, mediante su ratificación o adhesión, para eliminar la discriminación racial. Entre las convenciones de Naciones Unidas sobre derechos humanos ésta es la más antigua y una de las que han sido ratificadas por mayor número de Estados.

A partir de este instrumento se creó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, primer órgano instituido por las Naciones Unidas para vigilar y examinar las medidas adoptadas por los Estados para cumplir lo estipulado por la Convención. La importancia de este Comité se da sobre todo en dos aspectos: en primer lugar porque a partir de su creación se sentó un precedente y, desde entonces, se han establecido otros cinco comités con composiciones y funciones comparables. En segundo lugar, porque puede examinar las medidas jurídicas, judiciales, administrativas o de otra índole que adopten los Estados Partes en la lucha contra la discriminación racial a través de los informes periódicos presentados al Comité por los Estados Miembros. Este instrumento prevé la posibilidad de que un Estado presente denuncias contra otro y, lo más importante, cuenta con un tercer procedimiento que permite que una persona o un grupo de personas presuntas

² El primer paréntesis hace referencia a la fecha de aprobación del mecanismo en términos internacionales. El segundo paréntesis se refiere a la fecha de ratificación por parte del Estado Mexicano. La lista de los instrumentos que se presentan no agota los instrumentos internacionales universales en la materia.

³ *Ibid.*, Tomo II, p. 449.

víctimas de discriminación racial puedan presentar una denuncia al Comité contra su Estado, siempre y cuando el Estado interesado es parte en la Convención y ha declarado expresamente que reconoce la competencia del Comité para recibir tales denuncias⁴.

Dentro de las atribuciones de este Comité se encuentran la elaboración y publicación de Recomendaciones Generales (Comentarios Generales), las cuales abordan diversos temas relativos al racismo. Las principales recomendaciones se orientan a aspectos de creación de legislaciones para eliminar la discriminación racial; sensibilización de funcionarios públicos; establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la convención; la discriminación racial y el género; la asistencia técnica; seguimiento de conferencias internacionales en la materia, entre otros aspectos. Todas estas presentan observaciones sobre la interpretación de los artículos de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, así como recomendaciones a los Estados Partes⁵.

Los informes presentados ante dicho Comité por los Estados Partes han dado resultados positivos, entre los que cabe destacar⁶:

- Enmiendas a constituciones nacionales para incluir disposiciones que prohíban la discriminación.
- Revisión sistemática de las leyes y reglamentaciones existentes con una perspectiva de no discriminación.
- Enmiendas de leyes por sugerencia del Comité sobre todo de aquellas que tiendan a perpetuar la discriminación racial.
- Promulgación de nuevas leyes para cumplir con los requisitos de la Convención.
- Disposiciones que tipifican a la discriminación como un delito.
- Garantías jurídicas contra la discriminación en la esfera de la justicia, la seguridad, los derechos políticos o el acceso a lugares destinados al público en general.
- Programas de promoción, sensibilización y educación sobre la no discriminación.

⁴ Véase Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 14.

⁵ Yereli Rolander Garmendia, *Compilación de instrumentos internacionales jurídicos en materia de no discriminación*, Volumen I, Instrumentos Internacionales, Tomo I, Sistema Naciones Unidas (parte I), Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal Primera Edición, Diciembre de 2004, pp. 341-369.

⁶ Estas son algunas medidas que han dado resultado en la materia. Para más información véase <<http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/>> (rubro Treaty Bodies Database-Document).

- Creación de nuevos órganos encargados de ocuparse de los problemas de discriminación racial y de proteger los intereses de los grupos autóctonos.
- Consultas anticipadas con el Comité sobre los cambios previstos en el derecho o en las prácticas administrativas.

A pesar de que existe la posibilidad de acceder a un recurso de defensa, mediante la presentación de denuncias por violación a dicha Convención, los reportes de la ONU, hasta el 31 de marzo de 2004 indican que sólo 45 países⁷ habían hecho la declaración de reconocimiento de competencia para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos comprendidos dentro de su jurisdicción. México presentó el 15 de marzo de 2002 una declaración expresa para aceptar la competencia del Comité en comento, por lo que, a partir de entonces, se pueden presentar peticiones individuales ante dicho órgano. Lo anterior resulta preocupante, pues a pesar de que un gran número de países han ratificado este instrumento, aún faltan muchos países por presentar declaración, lo que significa un retroceso en la lucha contra la discriminación y formas conexas de intolerancia.

Según datos de Naciones Unidas, este Comité ha emitido aproximadamente 79 comunicaciones desde 1984 hasta el 2003⁸, mismas que han sentado un precedente importante en la materia. Entre las recomendaciones que se han hecho a los Estados destacan⁹:

- No se puede aceptar que con la promulgación de una ley que hace que la discriminación racial sea en sí misma un delito se cumplan plenamente las obligaciones de los Estados Partes con arreglo a la Convención.
- La libertad de perseguir los delitos penales se rige por consideraciones de política oficial, y señala que la Convención no puede interpretarse en el sentido de que impugne el fundamento de Ese principio. Ello no obstante, en cada caso de presunta discriminación racial, dicho principio debería aplicarse a la luz de las garantías de la Convención.
- Cuando se formulen amenazas de violencia racial y, en particular, cuando son formuladas en público y por un grupo, corresponde al Estado investigar los hechos con la debida diligencia y rapidez.

⁷ <<http://www.unhcr.ch/html//menu2/8/stat4.htm>>.

⁸ <<http://www.unhcr.ch/newhvdocsbytreaty>> (rubro Documents by treaty).

⁹ Véase *Ibíd.*, jurisprudencia CERD/C/42/D/4/1991, CERD/C/60/D/20/2000, CERD/C/59/D/21/2001.

- Promueve la reparación del daño que ha sufrido la víctima.
- Los Estados Partes deben mantenerse alerta para que las personas nacionales y extranjeras bajo la jurisdicción del Estado Parte disfruten sin discriminación de los derechos humanos.

A través de otros Comités, como el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, se han generado gran cantidad de observaciones generales, recomendaciones y jurisprudencia sobre el derecho a la no discriminación, los cuales forman un precedente importante para la exigibilidad y justiciabilidad de este derecho.

Hay que reconocer también que la Organización de Naciones Unidas, preocupada por este tema, designó un Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y otras Formas Contemporáneas de Intolerancia, mediante la Resolución 1993/20 del 2 de marzo de 1993, la Comisión de Derechos Humanos creó el mandato temático sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, con el objetivo de examinar un amplio espectro de situaciones relativas al racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. En la mencionada resolución, la Comisión destacó las manifestaciones recientes de racismo y xenofobia ocurridas en los países desarrollados y, sobre todo, la situación de los trabajadores migratorios y otros grupos vulnerables¹⁰.

Desde una visión de conjunto se podría señalar que el principio de no discriminación se encuentra contenido de manera directa o indirecta en un sinnúmero de instrumentos internacionales desde los de carácter general hasta aquellos más específicos relativos a los derechos de la mujer, de las niñas y niños, de las personas que viven con VIH/sida, de las personas adultas mayores, de las que tienen discapacidad, indígenas, migrantes y jóvenes. Asimismo la temática de los instrumentos se omite la nacionalidad, apatridia, asilo, refugiados, esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso, crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio, libertad de expresión, de asociación, bienestar, progreso, desarrollo social, genética, medio ambiente, administración de justicia, protección a las personas sometidas a detención o prisión, derecho internacional humanitario y derecho laboral. Sin duda, toda esta gama de instrumentos internacionales pueden ayudarnos en la elaboración de un mejor sistema de

protección de los derechos humanos a nivel nacional, sobre todo en temas tan áridos como el de la discriminación.

Este conjunto de instrumentos ha formado el piso básico de la protección internacional del derecho a la no discriminación y ha sido la punta de lanza de las reformas nacionales y locales hoy existentes en el mundo. En estas declaraciones, pactos y convenciones que se han elaborado sucesivamente desde la creación de la Organización de las Naciones, los Estados han aceptado que todos los miembros de la familia humana tienen derechos iguales e inalienables y se han comprometido a garantizar y defender esos derechos. No obstante, la discriminación no se ha erradicado.

En suma puede afirmarse que en el marco de las Naciones Unidas y sus organismos y organizaciones regionales, se ha generado un movimiento internacional de protección y vigilancia de los derechos humanos, entre ellos, el derecho a la no discriminación. Entre sus instrumentos encontramos convenciones, declaraciones, estatutos, pactos, proclamações, protocolos, resoluciones, observaciones generales, recomendaciones y otros documentos de diferentes contenidos que van desde lo general hasta lo específico, del ámbito internacional o regional, y que además han logrado la creación de órganos o mecanismos de protección, como son las comisiones de investigación y conciliación, los comités revisores de informes estatales periódicos, los relatores y las cortes con competencia jurisdiccional.

A pesar de los mecanismos de protección existentes, la discriminación sigue dificultando el pleno ejercicio de los derechos humanos. Por ello, hoy más que nunca la comunidad internacional debe fortalecer los mecanismos de protección, defensa y vigilancia de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la no discriminación, con el propósito de darles una vigencia plena en términos internacionales.

El Sistema Interamericano y el derecho a la no discriminación

Por su parte, el sistema regional de protección a los derechos humanos ha tratado el tema de la no discriminación con la creación de la Organización de Estados Americanos y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (1948). Debe señalarse que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no existe la misma cantidad de instrumentos internacionales relativos a la discriminación que en el Sistema de las Naciones Unidas, sin embargo, los instrumentos más conocidos son los siguientes:

¹⁰ <<http://www.sosdiscriminacion.org>>.

Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (02/05/48) (02/05/48)¹¹; Convención Americana sobre Derechos Humanos (22/11/69) (03/04/82); Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (05/02/48) 811/08/54); Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (05/02/48) (18/12/80); Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (17/11/88) (16/04/96); Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (18/03/94) (29/04/96); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer *Convención do Bélem do Pará* (09/06/94) (12/11/98); Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad ((08/06/99) (25/01/01).

En la esfera regional, a pesar de que se han dado avances importantes en materia de derechos fundamentales -la adopción de instrumentos y el establecimiento de mecanismos de protección de estos derechos como la Corte Interamericana en la materia, la cual ha jugado un papel importante en el proceso de codificación e instrumentación de los derechos fundamentales, por la historia y procesos de América Latina -debe señalarse que los precedentes existentes se refieren en su gran mayoría a la violación de estos derechos en su modalidad de civiles y políticos.

Respecto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observamos que a partir de 1970 en los informes anuales se hacen diversas recomendaciones en materia de no discriminación e igualdad ante la ley, sobre todo en los temas relativos a mujeres, indígenas, migrantes, refugiados, niñas y niños y, años más tarde, sobre personas con discapacidad. Es importante señalar que, aunque las sentencias de la Corte no resuelven directamente violaciones al derecho a la no discriminación, se observa que en muchos casos aportan criterios jurídicos para valorar la aplicación del derecho a la no discriminación.

Uno de los compromisos que los países miembros del sistema interamericano tienen es el de presentar informes sobre la situación que prevalece sobre derechos humanos en sus fronteras. Este constituye un instrumento central para el estudio, análisis y derivación de compromisos en la materia. En el Informe sobre la Situación de los Derechos

Humanos en México presentado en septiembre de 1998 se abordó el tema de la discriminación de la mujer y de los pueblos indígenas. Además, se informa sobre la discriminación en la frontera norte y se hacen algunas recomendaciones al Estado mexicano en la materia como son: la adopción de medidas y políticas públicas requeridas, a fin de atender adecuadamente las necesidades de la población indígena mexicana, especialmente en áreas como la salud y la educación; la supervisión del cumplimiento, por parte de los empleadores, de las normas nacionales e internacionales en materia laboral, a fin de evitar que se produzcan actos discriminatorios contra las mujeres en el momento de ser empleadas y a fin de proveer un ambiente adecuado de trabajo que redunde positivamente en su seguridad y desempeño; la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo igualitario de la mujer, mediante el aumento significativo de los recursos asignados en el presupuesto a las entidades estatales responsables de dicha área, con participación de organizaciones no gubernamentales y de otras expresiones de la sociedad civil.

En el Informe anual 2002 de dicha Comisión, se presenta un Estudio Especial sobre la Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: el Derecho a No ser Objeto de Violencia y Discriminación. En ese informe se realizan diversas recomendaciones al Estado mexicano en materia de no discriminación hacia la mujer. Cabe mencionar aquí que la Comisión ha fallado varios casos sobre discriminación relativos en su gran mayoría al derecho de la mujer. Por ejemplo en 2002, la Comisión tramitó una serie importante de peticiones individuales que tratan de presuntas violaciones de los derechos humanos por causas y consecuencias específicas de discriminación. La labor de la Comisión en este campo ha incluido la convocatoria de audiencias sobre las peticiones pendientes y otros aspectos generales que afectan a las mujeres.

En 2002 la Comisión publicó un informe sobre la solución amistosa en la petición de *Mónica Carabantes Galleguillos VS Chile*, referida a la expulsión de una institución de enseñanza privada subsidiada por el Estado de una estudiante de secundaria embarazada por razón de su gravidez¹².

Cuando la familia impugnó la expulsión ante la justicia, la acción de la institución fue mantenida hasta el nivel de revisión por la Corte Suprema. La solución abarcó la aprobación de leyes sobre acceso a la educación por parte de estudiantes embarazadas, el reconocimiento por el Estado

¹¹ El primer paréntesis hace referencia a la fecha de aprobación del mecanismo en términos internacionales. El segundo paréntesis se refiere a la fecha de ratificación por parte del Estado Mexicano. La lista de los instrumentos que se presentan no agota los instrumentos internacionales universales en la materia.

¹² Informe 33/02, Petición 12.046, Mónica Carabantes Galleguillos (Chile), aprobado el 12 de marzo de 2002.

de las violaciones denunciadas y el otorgamiento de una beca a la víctima para realizar estudios superiores.

La Comisión también ha facilitado la negociación para resolver amistosamente el litigio entre las partes, como por ejemplo, en el caso de *María Mamérita Mestanza Chávez VS Perú*¹³, referido a denuncias de esterilización sin un consentimiento debidamente informado y otras violaciones. Respecto de temas más específicos, como la violencia, la Comisión admitió y tramitó otros casos que se refieren a denuncias de violencia con causas y consecuencias específicas de género, incluidos *Zoilamérica Narváez Murillo VS Nicaragua*¹⁴ y *MZVS Bolivia*¹⁵.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentado precedentes en el tema, por ejemplo, la Opinión Consultiva Número 18 solicitada por los Estados Unidos Mexicanos sobre la Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, donde hace un análisis sobre el derecho a la no discriminación de los migrantes y sobre la prohibición a realizar medidas discriminatorias en cuanto al goce y protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Las sentencias emitidas por la Corte a partir de la denuncia a otros derechos como los civiles y políticos, han hecho referencia al derecho a la no discriminación y temas conexos. Las sentencias en este sentido son: *Caso Paniagua Morales y otros contra el gobierno de Guatemala*, sentencia del 8 de marzo de 1998; *Caso Benavides Ceballos contra el gobierno de Ecuador*, sentencia del 19 de junio de 1998; *Caso Castillo Petruzzi y otros contra el gobierno de Perú*, sentencia del 4 de septiembre de 1998; *Caso Villagrán Morales y otros contra el gobierno de Guatemala*, sentencia del 19 de noviembre de 1999; *Caso Cantoral Benavides contra el gobierno de Perú*, sentencia del 18 de agosto de 2000; *Caso Bámaca Velásquez contra el gobierno de Guatemala*, sentencia del 25 de noviembre de 2000; *Caso Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano contra el Gobierno de Perú*, sentencia del 31 de enero de 2001; *Caso Baena Ricardo y otros contra el gobierno de Panamá*, sentencia del 2 de febrero de 2001; *Caso Olmedo Bustos y otros contra el gobierno de Chile*, sentencia del 5 de febrero de 2001; sentencia del 31 de agosto de 2001¹⁶.

¹³ Informe Núm. 66/00 – admisibilidad, Caso 12.191, María Mamérita Mestanza Chávez (Perú), *Informe Anual de la CIDH 2000*.

¹⁴ Informe Núm. 118/01 - admisibilidad, Caso 12.230, Zoilamérica Narváez Murillo (Nicaragua), *Informe Anual de la CIDH 2001*.

¹⁵ Informe Núm. 73/01 – admisibilidad, Caso 12.350, MZ (Bolivia), *Informe Anual de la CIDH 2001*.

¹⁶ Ver página de la Corte Interamericana, sección jurisprudencia <www.corteidh.or.cr/>.

Respecto de las Opiniones Consultivas, a través del análisis a otros derechos, también se sientan importantes precedentes en materia de no discriminación. Las Opiniones Consultivas de la Corte que hacen referencia a este derecho son la 4/84, la 5/85, la 7/86, la 8/87, la 11/90, la 16/99 y la 17/2002¹⁷. Finalmente, es importante mencionar que, respecto de las Medidas Provisionales, también encontramos un gran número que hacen referencia al derecho a la no discriminación. En este contexto, podemos afirmar que existe en el sistema regional, al igual que en el sistema universal de derechos humanos, toda una gama de jurisprudencias en la materia que nos pueden ayudar como precedentes para casos nacionales y locales¹⁸.

Desde la perspectiva internacional y regional y sobre la base de lo antes expuesto, puede afirmarse que el problema sobre la vigencia plena de los derechos fundamentales y del derecho a la no discriminación no es un problema de instrumentos jurídicos internacionales o regionales o

¹⁷ Ver www.corteidh.or.cr/ OC-4/84, 19 de enero de 1984, “Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización” solicitada por el gobierno de Costa Rica; OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, “La Colegiación obligatoria de Periodistas (Art. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, solicitada por el gobierno de Costa Rica; OC- 7/86, 29 de agosto de 1986, “Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta, (arts. 14.1, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)” solicitada por el gobierno de Costa Rica; OC-8/87, 30 de enero de 1987, “El Habeas Hábeas bajo la suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1, y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; OC-11/90, 10 de agosto de 1990, “Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)” solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; OC-16/99, 1 de octubre de 1999, “ El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”, solicitada por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos; OC-17/2002, 28 de agosto de 2002, “Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; OC-18/2003, 17 de septiembre de 2003, “Condición Jurídica y derechos de los Migrantes Indocumentados”, solicitada por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸ Ver <www.corteidh.or.cr/> Caso de las personas Haitianas y dominicanas de origen Haitiano en República Dominicana. 7 de agosto de 2000; Caso de las personas Haitianas y dominicanas de origen Haitiano en República Dominicana. 18 de agosto de 2000; Caso de las personas Haitianas y dominicanas de origen Haitiano en República Dominicana. 14 de septiembre de 2000. Caso de las personas Haitianas y dominicanas de origen haitiano en República Dominicana. 12 de noviembre de 2000; Caso de la Comunidad de Paz de san José de Apartadó, de la República de Colombia. 24 de noviembre de 2000; Caso de las personas haitianas y dominicanas de origen Haitiano en República Dominicana. 26 de mayo de 2001; Caso de la Comunidad de Paz de san José de Apartadó, de la República de Colombia. 18 de junio de 2002; Caso de las comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó, de la República de Colombia. 6 de marzo de 2003.

de organismos encargados de velar por su vigencia sino de la ausencia de referentes culturales incluyentes o de la inexistencia de mecanismos adecuados de carácter nacional para darles efectividad.

La problemática para la vigencia de los derechos fundamentales

Si bien es cierto que el movimiento internacional de los derechos fundamentales ha impulsado el derecho a la no discriminación y que ha codificado una gama de instrumentos jurídicos en la materia, también resulta una realidad que existen grandes obstáculos para la protección internacional y nacional real de los derechos fundamentales, como es el hecho de que la mayoría de los países no aceptan la intervención en sus asuntos internos de los instrumentos internacionales y no reconocen la discriminación hecha a sus propios ciudadanos o no disponen de los instrumentos legales e institucionales para tutelar el derecho a la no discriminación de manera específica. En el mejor de los casos las normas o instituciones de la mayoría de los países pueden haber cambiado, pero no con suficiente rapidez ni en todas las esferas importantes. La no discriminación y la igualdad pueden haber sido reconocidas en las leyes, pero sigue existiendo discriminación en la elaboración de políticas públicas, en la asignación de los recursos, en la participación política o en la prestación de los servicios sociales.

Es muy importante reconocer, a partir de todos los precedentes del derecho internacional en la materia, que la discriminación constituye una violación flagrante a los derechos fundamentales. En primer término porque la discriminación está directamente vinculada con la negación de otros derechos, lo que genera un círculo vicioso. Se ha comentado que cuando se discrimina a una persona, automáticamente se le niega el disfrute de otros derechos fundamentales como al trabajo, la educación, la salud o la cultura. En segundo término, dado que la no discriminación es un derecho fundamental, existen actualmente marcos normativos que responsabilizan y permiten la rendición de cuentas de los Estados, pues este tipo de derechos se derivan de la relación entre el individuo y el Estado. Se genera entonces la obligación jurídica del Estado de regular las relaciones entre sus ciudadanos. De tal forma que los Estados son los responsables no sólo de violar directa o indirectamente los derechos, sino también de garantizar que los individuos ejerzan plenamente sus derechos. Sin embargo, debe quedar claro que los derechos fundamentales

como el de la no discriminación también puede ser violado por particulares.

En este contexto, debemos tener muy presente que la responsabilidad estatal, tal y como lo han señalado diversos precedentes internacionales en el caso de la no discriminación, no sólo consiste en reconocer este derecho o positivizarlo, sino promoverlo y difundirlo y sobretodo garantizarlo. Esta garantía debe entenderse en dos planos, por una parte en la creación de normas jurídicas que se traduzcan en obligaciones o prohibiciones y en la generación de acciones que nos llevarán al cumplimiento de tal o cual derecho, es decir, la obligación, en segundo grado, que tiene el Estado y que puede traducirse en sanciones o en la implementación de políticas públicas o acciones gubernamentales imbuidas del principio de la no discriminación.

Los gobiernos deben tutelar el derecho a la no discriminación y en consecuencia prohibir toda forma que esta pueda adquirir, y asimismo deben establecer o fortalecer medidas internas y dar seguimiento a las internacionales, a fin de erradicar las prácticas y políticas excluyentes. Si bien estos objetivos son ambiciosos, no hay nada nuevo en estas aspiraciones, ya que la lucha por los derechos humanos, la igualdad, el bienestar y la dignidad de todas las personas ha sido una motivación universal a lo largo de la historia. La lucha de la sociedad por la no discriminación aún debe recorrer un largo camino. Lo que sería excepcional en el Siglo XXI es que estas aspiraciones puedan convertirse en una realidad para todas las personas que habitamos este mundo.

La experiencia mexicana en materia de no discriminación

A la entrada del siglo XXI la humanidad enfrenta una paradoja que en el mediano plazo no parece resolverse. Por un lado, el mundo es el escenario en donde se desarrolla una tendencia integradora a nivel global principalmente en lo económico, con avances importantes en la interrelación de las instituciones políticas internacionales. Por otro, también es el espacio en donde en forma paralela la tendencia integradora convive con la inercia de prácticas y patrones culturales que fomentan la desigualdad, la inequidad y la fragmentación social. El racismo, la xenofobia, o la segregación por cuestiones de apariencia física, edad, género, estado de salud, discapacidad, lengua, orientación sexual o condición económica, son prácticas comunes arraigadas en el desarrollo cultural de muchas naciones en los cinco continentes. Además de las razones de intolerancia cultural, la

inexistencia de marcos institucionales y jurídicos integrados limita a los estados a garantizar la vigencia de los derechos fundamentales entre los que se incluye el derecho a la no discriminación.

De ahí que el caso mexicano pudiera ser una experiencia significativa desde la doble dualidad nacional-internacional, es decir, se presenta como un mecanismo que cierre el círculo de protección internacional y provee al Estado de mejores herramientas para combatir la discriminación y tutelar este derecho.

En la experiencia mexicana debe señalarse que el problema del reconocimiento de la discriminación en nuestro país se ha hecho visible sólo de manera reciente y, en consonancia, la lucha institucional en contra de la exclusión social y la discriminación apenas comienza. Debe señalarse que hasta el año 2000, la postura oficial del gobierno de México sobre esta problemática era rechazar la existencia de la discriminación. Si acaso se aceptaba que la asimetría económica era la causa de la inequidad y marginación social que distinguía a los diversos grupos sociales en el país, pero no se admitía abiertamente el problema de la discriminación.

Es hasta el proceso electoral de 2000 que el tema se ventila en los debates entre los candidatos presidenciales con un buen eco en la sociedad, lo que simplemente reflejaba que la temática ya era un asunto en la agenda de la colectividad del país. Con este impulso, en 2001 se creó la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación¹⁹ que realizó un diagnóstico sobre esta problemática en el país que, entre otros alcances generó un anteproyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que sirvió de base para la propuesta presidencial en la materia que el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad en 2003 y que actualmente se conoce como Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación²⁰. Esta ley reglamentó el párrafo tercero del artículo I de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en el que apareció, por primera vez en la historia de nuestro país, la prohibición explícita de las prácticas antidiscriminatorias que lógicamente comprende el ámbito de todo el

territorio nacional²¹. Este párrafo se incluyó en la Carta Magna apenas en agosto de 2001 y vino a llenar tanto un vacío jurídico, político e institucional en el país, así como una necesidad concreta de la sociedad mexicana por construir mejores condiciones para fomentar la cultura del respeto y la convivencia en la diversidad, así como impulsar medidas positivas y compensatorias y formular políticas públicas en la materia.

Para la elaboración del marco legal antidiscriminatorio en México se tomaron en cuenta las exigencias contenidas en los instrumentos internacionales en materia de protección a los derechos humanos y a favor de la no discriminación tanto en el nivel regional de la Organización de Estados Americanos como en el nivel global tutelado por la Organización de Naciones Unidas²². Por esta razón, debe destacarse que el marco legal mexicano en la materia y la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación son complementarios de los mecanismos e instrumentos internacionales en materia de protección de derechos fundamentales.

Al respecto, debemos mencionar que la legislación mexicana contra la discriminación, norma prácticas y actitudes no sólo en el terreno de la acción pública sino también en el ámbito privado. Ello se torna importante, pues una gran parte de las prácticas discriminatorias se realizan entre particulares en los ámbitos laborales, los de los servicios de salud y el de la educación. En estos terrenos las prácticas discriminatorias son muy extendidas y se desarrollan con mayor agudeza en grupos específicos como los considerados en condiciones de vulnerabilidad.

El proyecto mexicano en contra de la discriminación

El proyecto del Estado Mexicano para combatir la discriminación que está operando actualmente en el país se sustenta en tres instrumentos fundamentales: 1) la cláusula antidiscriminatoria contenida en el párrafo tres del artículo I de la Carta Magna (2001), 2) la creación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003), y

¹⁹ La Comisión se integró de manera plural con representantes de los principales partidos políticos, legisladores, funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil, académicos y diversos especialistas que debatieron el problema de la discriminación en el país.

²⁰ La Ley crea el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación como el Órgano del Estado Mexicano encargado de aplicar y habilitar la política antidiscriminatoria empezando por las dependencias públicas federales pero también expandiendo su ámbito de actuación hacia o a los particulares.

²¹ El párrafo tercero de la Carta Magna señala que: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

²² Los instrumentos principales ya han sido señalados anteriormente en este mismo trabajo.

3) la edificación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2004), instrumentos con los que la población en general o los extranjeros en territorio nacional disponen para combatir en términos legales la discriminación de los grupos en condiciones de vulnerabilidad.

El proyecto antidiscriminatorio en México busca corregir y compensar las desigualdades de los distintos grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos está considerado el de los indígenas, mujeres, niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, migrantes, refugiados, personas con preferencias sexuales distintas a la heterosexual, adultos mayores o personas con discapacidad, entre otros. Se trata de un proyecto de mediano y largo plazo que se desarrolla a través de cuatro mecanismos centrales: 1) incidir en el cambio cultural hacia una cultura de la inclusión y la tolerancia, sustentado en la difusión de los valores de la convivencia en la diversidad, pues como está constatado la discriminación es un fenómeno de carácter cultural²³; 2) influir en las modificaciones al marco legal existente para actualizarlo y armonizarlo con las normas internacionales o incidir en la creación de nuevas normas; 3) diseñar e instrumentar políticas públicas que comprendan medidas positivas y compensatorias; y 4) atender directamente los casos prácticos de discriminación a través de mecanismos de denuncia como quejas y reclamaciones²⁴.

El cambio cultural de la sociedad es una apuesta de este proyecto, pues si se quiere que los mexicanos del mañana sean más propensos a tolerar y a respetar cualquier diversidad, debemos preocuparnos por inculcar desde hoy los valores de la inclusión. En materia legislativa el Consejo ha detectado 586 legislaciones en el país que requieren actualizarse para estar en armonía con la cláusula antidiscriminatoria y con las normas internacionales. La elaboración de políticas públicas implica un cambio sustancial tanto para las instituciones de gobierno como para la población beneficiaria de dichas políticas. Las quejas y reclamaciones abre la puerta a la solución concreta de actos discriminatorios tanto por servidores públicos como particulares. Asimismo, este proyecto promueve una serie de obligaciones de los órganos estatales y de particulares, a fin de compensar, promover e integrar socialmente a quienes por su condición de vulnerabilidad son sujetos a la discriminación. La promoción por parte del Estado de los derechos de los grupos vulnerables y del cumplimiento del

²³ Roberto Gutierrez. *Cultura Política y Discriminación*. Cuadernos de la igualdad. México. 2005. pp.11-22.

²⁴ Véase Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículos 17, 20 y capítulo V).

mandato legal, se hace con la finalidad de protegerlos contra el desprecio social que caracteriza a la discriminación y de en un determinado momento integrarlos como personas o ciudadanos en la sociedad.

Se ha comentado que la elaboración de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación ha sido beneficiaria del marco jurídico internacional en la materia que se ha gestado desde 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con todos los instrumentos relacionados con la protección al derecho de no ser discriminado. Vista desde una perspectiva integral la Ley, como un instrumento de vanguardia que cumple con los estándares internacionales, apuntala en el territorio nacional los principios contenidos en prácticamente todos los mecanismos internacionales en la materia.

Visto lo anterior, no es aventurado señalar que existe una armonización y complementariedad de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de nuestro país con la normatividad internacional vigente en materia de no discriminación y por supuesto con relación a la protección de cualquier forma de discriminación tanto por su espíritu como por sus contenidos. Esta aseveración cobra mayor relevancia si se considera que una de las obligaciones del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) es divulgar los compromisos asumidos por el Estado Mexicano en los instrumentos internacionales, promover su cumplimiento en los ámbitos del gobierno federal, así como formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades para todas las personas que se encuentren en territorio nacional. Estos preceptos comprenden por supuesto a todos las personas nacionales o extranjeras que se encuentren en nuestro país y que pueden hacer uso en de los recursos que la Ley ofrece en un presunto caso de ser discriminados tanto por funcionarios públicos como por particulares.

Bajo estas características, puede afirmarse que el marco jurídico, institucional y normativo de México puede ser una experiencia útil que enriquece el conjunto de instrumentos y mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, entre los cuales se encuentra el derecho a no ser discriminado. Con ello en el país se cierra el circuito de protección a los derechos fundamentales y la protección a estos derechos tiene dos respaldos: el internacional y el nacional. Esta experiencia podría derivar lecciones para otras naciones de América Latina en donde el problema de la discriminación es tan agudo como en México con una desventaja: en lo general en estos países aún no existen mecanismos articulados de combate a la discrimi-

nación. Por supuesto el cambio cultural constituye un factor esencial en esta lucha.

Comentarios finales

La discriminación como práctica cotidiana tiene lugar en todos los rincones del planeta, muy a pesar de la existencia de diversos mecanismos e instituciones internacionales que se han constituido para su protección. La dinámica internacional de protección a los derechos fundamentales y en particular del derecho a la no discriminación no es tersa y se enfrenta a resistencias de diversa índole en muchos sectores importantes de la sociedad en los cinco continentes. Muchos son los motivos que generan la discriminación como los factores culturales, el prejuicio, el estigma, la falta de educación, la ignorancia, el temor a lo diverso o la arrogancia étnica y cultural. En el caso de los llamados grupos vulnerables las razones más frecuentes de su rechazo y discriminación tienen que ver principalmente con su per-

cepción como seres ajenos o extraños, con la desconfianza que producen, con la intolerancia cultural, el prejuicio social, y en no pocas ocasiones por ser mujeres, poseer una discapacidad, ser pobres y fundamentalmente por ser extranjeros.

Ha quedado constatado que la existencia de instrumentos jurídicos internacionales que protejan a los derechos fundamentales no son suficientes para darles vigencia. Ello es grave en la medida en que el derecho a la no discriminación se convierte en el derecho base del resto de derechos, pues constituye la "llave" que da acceso a otros derechos humanos como a la educación, el trabajo, la salud y la cultura, derechos fundamentales para el desarrollo integral humano. De ahí la propuesta de establecer instrumentos nacionales que cierren el circuito internacional de protección sobre estos derechos, pues sin ellos, la discriminación parece perpetua y sin solución. En este marco, la experiencia mexicana en contra de la discriminación puede ser un referente importante a considerar.

Desafío de la Sociedad Global de la Información

COYUNTURA: **Arnold Antonin**. El difícil comienzo de la era pos-aristidiana. **Robert Buddan**. Jamaica: la política de transformación en el siglo XXI.

APORTES: **Jaime Osorio**. Una cartografía para redescubrir América Latina. **Roberto Salom E.** Los procesos de corrupción y las perspectivas de la democracia en Costa Rica.

TEMA CENTRAL: **Gilberto Dupas**. Tensiones democráticas y sociedad global de la información. **Ilse Scherer-Warren**. Redes sociales y de movimientos en la sociedad de la información. **Juliana do Couto Bemfica / Ana María Pereira Cardoso / Carlos Aurélio Pimenta de Faria**. Estado y mercado en la construcción de la sociedad de la información global. **Klaus Frey**. Gobernanza electrónica urbana e inclusión digital: experiencias en ciudades europeas y brasileñas. **Ladislau Dowbor**. Información para la ciudadanía y el desarrollo sustentable.

LIBROS: **Mauricio García Villegas**. El debate sobre los derechos en Colombia.

SUMMARIES.

| SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo) | ANUAL (6 NÚMS.) | BIENAL (12 NÚMS.) |
|---|--------------------|----------------------|
| América Latina | US\$ 56 | US\$ 97 |
| Resto del mundo | US\$ 86 | US\$ 157 |

PAGOS: Las suscripciones desde América Latina y el resto del mundo únicamente se pueden efectuar con transferencias bancarias Solicitar los datos para la transferencia. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela, Telfs.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso @nuevasoc.org.ve; nusoven @nuevasoc.org.ve.

La discriminación a los mexicanos en Estados Unidos

Abigail Calleja Fernández*

La nación mexicana se extiende más allá de las fronteras físicas del país. En la actualidad se estima que aproximadamente 25 millones de mexicanos y mexicano-americanos residen en Estados Unidos. De éstos, 10 millones nacieron en México y 15 millones son de origen mexicano. De los 10 millones nacidos en México, se calcula que la mitad son indocumentados. Los mexicanos en Estados Unidos son un grupo social históricamente discriminado por razones de origen nacional, características físicas y de lengua, a pesar de que aportan diversos beneficios económicos y sociales a ambas naciones. Cualquier nación que se proclame democrática no puede permanecer indiferente ante la discriminación de un ser humano, que violenta a todas luces los derechos humanos más fundamentales de las personas. En los últimos años se ha avanzado en la institucionalización de la atención al tema; queda, sin embargo, un largo camino por recorrer en la lucha contra la discriminación de los mexicanos donde quiera que se encuentren.

La discriminación es una de las formas de desigualdad más lamentable que un ser humano puede manifestar. En México desde el año 2001 la Constitución prohíbe la discriminación en su artículo I. En los términos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, por discriminación se entiende toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico, nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, len-

gua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas.

México es considerado cada vez más como una nación de migrantes, una sociedad cuyo destino está vinculado a la economía y cultura de Estados Unidos. Nuestros migrantes enfrentan actitudes racistas y de discriminación tanto de estadounidenses como de mexicanos. Su condición de indocumentados los coloca en una situación de vulnerabilidad. Entre este grupo es común ver la violación sistemática de sus derechos humanos, ex-

plotación económica, inseguridad social, menosprecio, racismo y riesgo de muerte.

Las características de los flujos migratorios se han modificado en la última década. Las zonas rurales fueron desplazadas por las áreas urbanas como expulsoras de migrantes. La tradicional imagen del campesino que iba a trabajar a los campos, poco a poco queda atrás frente a gente de poblaciones urbanas, con mayor nivel de escolaridad, incluso con licenciatura que se emplea en el sector servicios. A pesar de este aumento en el nivel de escolaridad entre los migrantes, la mayoría de los mexicanos establecidos en ese país sigue siendo baja en

* Internacionalista, UNAM, becaria de la última etapa de Ingreso a la Rama Diplomática-Consular, Servicio Exterior Mexicano 2005.

comparación con otros grupos nacionales de migrantes. Los mexicanos se ubican entre los grupos sociales más pobres, lo que aumenta su vulnerabilidad a ser objeto de discriminación¹.

La discriminación de los mexicanos en Estados Unidos, es claramente basada en el color de la piel, las características de su ropa, su lengua y su país de origen. De esta forma se les está negando un derecho básico que es el de ser ellos mismos, de poseer identidad, su lengua y sus costumbres, más aún se les niega el derecho humano fundamental que es el derecho la vida.

Antecedentes históricos de la discriminación de los mexicanos en Estados Unidos

La discriminación de los mexicanos en Estados Unidos se remonta al siglo XIX cuando de un día para otro miles de mexicanos se encontraron en un país diferente, como consecuencia del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, por el cual México perdió más de la mitad de su territorio. Los mexicanos que quedaron en el nuevo territorio estadounidense eran discriminados y tratados como ciudadanos de segunda. Por esta razón en este tratado México tuvo que negociar provisiones respecto a los ciudadanos mexicanos que desearan permanecer en el actual territorio estadounidense².

Cuando la migración comenzó a incrementarse no faltó el surgimiento de términos discriminatorios como “espalda mojada”, en inglés *wet-back*, refiriéndose al paso clandestino de la frontera vadeando o cruzando a nado el río Bravo.

Las actitudes de discriminación de la sociedad estadounidense hacia la comunidad mexicana y de origen mexicano acrecentaron en la comunidad la necesidad de organizarse para la autodefensa. Los mexicanos y chicanos, que habían probado su lealtad a la nación estadounidense en

las dos conflagraciones mundiales, se dieron cuenta de que su lucha debía continuar hasta lograr el reconocimiento a sus contribuciones y el ejercicio pleno de sus derechos.

Surgieron entonces organizaciones comunitarias y parroquiales de defensa mutua y de promoción de programas sociales de vivienda, trabajo y educación que, en particular a lo largo de la frontera, reforzaban la mexicanidad y establecían lazos con algunos cónsules y con grupos en el lado mexicano.

No existe algún evento específico que se pueda señalar como iniciador de lo que se conoció como Movimiento Chicano. Sin embargo, los especialistas ubican el periodo 1962-1975 como el central de este movimiento, cuando se crearon decenas de organizaciones en todo el territorio estadounidense que luchaban por distintas causas: discriminación, condiciones de trabajo y vivienda, oportunidades de educación, poder político y ascenso económico. En todos ellos, la lucha se dio para desmontar las barreras sociales y legales que impedían la igualdad de oportunidades y derechos con la sociedad estadounidense.

El movimiento significó adquirir una conciencia renovada del grupo y de sus aspiraciones, consolidar una identidad propia en oposición a la de la sociedad dominante. Para distinguirse de los demás grupos, los chicanos retomaron símbolos y expresiones de la historia de México, como Aztlán, la raza, Hidalgo, Morelos, Zapata, la Virgen de Guadalupe. Le dieron al término chicano un significado ideológico, de lucha y de resistencia, de actividad política y de expresión artística.

Para la comunidad mexicana en Estados Unidos el movimiento chicano fue un parte aguas, logrando que la comunidad tuviera presencia y reconocimiento en muchos sectores de la sociedad estadounidense como una minoría con naciente poder político y económico.

La adversidad es uno de los factores que influyó para que los mexicanos en Estados Unidos comenzaran a organizarse en clubes de oriundos, clubes sociales comunitarios, organizaciones de pueblo, federaciones, etc.

Los mexicanos en Estados Unidos comenzaron a reconocerse como comunidades transnacionales que desarrollan su vida aquí y allá, que benefician a ambos países y por ende tienen derechos también en las dos naciones.

No obstante, todavía hasta hace unos años los mexicanos en Estados Unidos no querían que sus hijos sufrieran la misma discriminación de la que ellos habían sido objeto por hablar español, por lo que no les transmitían la lengua. Ahora la situación comienza a cambiar a medida que se ha difundido que en la actualidad, con una mayor población

¹ De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población, alrededor de 25% de la población nacida en México que reside en Estados Unidos vive en condiciones de pobreza. Cerca de 40% de los mayores de 15 años, posee una escolaridad inferior al onceavo grado, cerca de la mitad no ha terminado la preparatoria, y que sólo 7% ha completado su licenciatura. (Véase en www.conapo.gob.mx, el apartado “Población nacida en México residente en Estados Unidos por características sociales, 1996-2002”).

² Véase *Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre México y Estados Unidos*, firmado en la ciudad de Guadalupe Hidalgo el 2 de febrero de 1848, en el que México perdió los actuales territorios de California, Nevada, Utah, Nuevo México y Texas. Se estima que alrededor de 84,000 mexicanos vivían en la zona comprendida entre California.

latina o de origen latino, se obtienen grandes beneficios económicos al ser bilingüe.

La discriminación hacia los mexicanos en Estados Unidos

La mayoría de los mexicanos que trabajan en Estados Unidos reciben bajos salarios, carecen de seguro médico y de prestaciones, pagan impuestos sin recibir la devolución correspondiente, generan actividad en las economías locales, renuevan viviendas y barrios, abaratan el precio de productos agrícolas para los consumidores, se integran a la economía estadounidense sin que ese país haya invertido un dólar en su educación y desarrollo, y cuando regresan a México no reclaman pensiones a las que tendrían derecho.

De acuerdo con una encuesta de *Pew Hispanic Center* y *Henry Kaiser Family Foundation* realizada en el 2002 sobre la discriminación entre la población de origen hispano de todo el país, al preguntarles sobre experiencias personales, el 31% de los encuestados reveló que ellos o alguien cercano a ellos sufrió algún tipo de discriminación en los últimos cinco años por su herencia étnica o racial. Cuando se les preguntó por qué fueron discriminados, un 35% dijo que por el idioma que hablan, un 24% respondió que por su apariencia física y el 20% manifestó que por una combinación de ambos. Asimismo, muchos hispanos encuestados reportaron formas sutiles de maltrato por su pertenencia étnica o racial, incluyendo el trato poco respetuoso (45%), y el 41% reportó haber recibido pobres servicios, mientras que el 30% relató tratos menos sutiles como insultos o sobrenombres. Un 78% dijo que la discriminación les impide progresar en sus lugares de trabajo y el 75% expresó que la discriminación les impide progresar en las escuelas.

Como si esto no fuera poco, el 83% de los hispanos consideró que la discriminación por parte de otros latinos es un grave y gran problema. 1 de cada 6 dijo haber sido discriminado por otro hispano. Esto permite ver que también los mimos hispanos, la mayoría de ellos mexicanos, carecen de una cultura de no discriminación. Es preocupante constatar que su vulnerabilidad no sólo es ante la población estadounidense sino ante los latinos. Dentro de este grupo de mexicanos en Estados Unidos, se encuentra un grupo aún más vulnerable, los indígenas, quienes padecen actitudes discriminatorias por parte de la población anglosajona, latina e incluso mexicana no indígena.

Además del perjuicio que sufren al ser discriminados existe la falta de denuncia debido a las amenazas de los

empleadores de acusarlos con las autoridades migratorias si denuncian ante las autoridades estadounidenses.

Es justo reconocer los avances que ha logrado la sociedad estadounidense, hace algunas décadas atrás había letrados en los parques públicos de Colorado que decían: "Prohibida la entrada a mexicanos, indígenas y perros". La discriminación hoy no es tan dura pero existe. Hoy los mexicanos y otros latinos pueden entrar a cualquier parque en Estados Unidos pero muchos no reciben un trato justo y una mayoría percibe que está en desventaja.

A pesar de lo anterior, no todo está perdido. La Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos determinó que los programas de acción afirmativa —que favorecen a las minorías para entrar a la universidad y que luchan contra la discriminación— sí son legales. Gracias a ellos en algunas universidades ha aumentado el número de estudiantes negros y latinos. Antes de implementar esos programas prácticamente no había estudiantes de las minorías en ciertas universidades.

Pareciera que Estados Unidos no acaba de reconocerse como una nación multiétnica, multirracial y multicultural. Estados Unidos poco a poco se está dando cuenta de que no es un país blanco sino mestizo.

Lucha contra la discriminación de los migrantes: Opinión Consultiva OC-18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la no discriminación de los migrantes

México inició un procedimiento consultivo ante el más alto tribunal de Derechos Humanos del continente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 10 mayo de 2002 sobre derechos de los migrantes. La OC-18 recibió el mayor número de participaciones en la historia del Sistema Interamericano por parte de la sociedad civil, instituciones internacionales, universidades y otros actores.

En su fallo, la Corte Interamericana parte de la obligación básica de todos los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos consagrados en diversos instrumentos internacionales, como atributos inherentes a la dignidad humana.

Para el tribunal interamericano, la actuación de cualquier Estado debe adecuarse al derecho internacional de los derechos humanos, garantizando el pleno respeto a la dignidad de la persona. De no ser así, el Estado incurriría en una violación de tales derechos, dando lugar a la consiguiente responsabilidad internacional. Asimismo, el tribunal interamericano considera a los principios de igualdad ante

la ley y no discriminación, presentes en prácticamente todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como normas imperativas de derecho internacional general.

Para la Corte Interamericana la obligación de garantizar y respetar el cumplimiento absoluto de los principios de igualdad ante la ley y no discriminación resultan obligatorios para todos los Estados, generando efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.

Sobre la aplicación de los principios de igualdad ante la ley y no discriminación, la Corte Interamericana concluyó que la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio.

La OC-18 aclara que la distinción legal no puede desembocar en una discriminación, por definición violatoria de los derechos humanos y de los principios más elementales de un Estado democrático de derecho.

Con respecto de los derechos laborales de los trabajadores migrantes indocumentados, la Corte consideró que tales derechos surgen de la condición de trabajador de un individuo en el sentido más amplio, por lo que desde el momento en que una persona ingresa a un Estado y entabla relaciones laborales, adquiere sus derechos humanos laborales en ese Estados de empleo, independientemente de su situación migratoria, puesto que el respeto y garantía de goce y ejercicio de esos derechos debe realizarse sin discriminación alguna.

En este sentido, la Corte señaló que un Estado resultaría responsable cuando terceros que actúen con su tolerancia o aquiescencia, o respaldados por alguna directriz o política estatal, favorece la creación o el mantenimiento de situaciones de discriminación.

Finalmente, el tribunal interamericano concluyó que los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia de los principios de igualdad ante la ley y no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualquiera que éstas sean.

Además, la Corte Interamericana resolvió en forma unánime:

1. Que los Estados tienen la obligación general de respetar y garantizar los derechos fundamentales. Con este propósito deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamen-

tal, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.

2. Que el incumplimiento por el Estado, mediante cualquier tratamiento discriminatorio, de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, le genera responsabilidad internacional.

3. Que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno.

4. Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional.

5. Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.

6. Que la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos vincula a los Estados, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, inclusive el estatus migratorio de las personas.

7. Que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, independientemente de su estatus migratorio. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso comprende todas las materias y todas las personas, sin discriminación alguna.

8. Que la calidad migratoria de una persona no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo.

9. Que el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares. El Estado no debe permitir que los empleadores privados violen los derechos de los trabajadores, ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales.

10. Que los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios ade-

cuados para ejercerlos. Los trabajadores migrantes indocumentados poseen los mismos derechos laborales que corresponden a los demás trabajadores del Estado de empleo, y este último debe tomar todas las medidas necesarias para que así se reconozca y se cumpla en la práctica.

11. Que los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio.

Cabe destacar, que la opinión ha sido considerada como “de gran trascendencia y pionera” en el ámbito del derecho internacional. La opinión comienza a ser difundida y estudiada en organizaciones de todo el mundo, quienes han recibido con enorme beneplácito la decisión y quienes la utilizarán en sus argumentos frente a autoridades nacionales o internacionales en la defensa y promoción de estos casos. Es importante recordar que este documento es ya una autoridad en jurisprudencia internacional, y por tanto es susceptible de ser utilizada en todo el mundo.

La Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos fue un gran logro para la lucha en favor de los derechos de los mexicanos en Estados Unidos sobre la no discriminación. Sin embargo, no se ha dado a conocer lo suficiente en México y Estados Unidos para apoyar las acciones que se llevan a cabo contra la discriminación. Es necesario que la OC-18 sea ampliamente difundida en México y en Estados Unidos como un instrumento internacional más, que obliga a los Estados a velar por los derechos de las personas a no ser discriminadas y, por ende, que se lleven a cabo acciones que prevengan y sancionen estas prácticas.

Comentarios y propuestas finales

Cualquier Estado que se proclame democrático no puede permitir que la discriminación persista en sus sociedades. Debe trabajar en favor de una sociedad justa, en la que sus ciudadanos se consideren y sean tratados como iguales. Una sociedad libre y democrática debe contar con los instrumentos jurídicos y las instituciones necesarias para prevenir y castigar la discriminación.

México es un país multiétnico, en el que la diversidad es la mayor riqueza cultural de nuestra nación. Además, es una nación que se extiende más allá de sus fronteras físicas y cada vez está más ligada a la migración.

La magnitud del fenómeno migratorio y la ausencia de una cultura de reconocimiento del migrante, explican la

profundidad del daño social que la discriminación ha dejado en este grupo.

Es evidente que ha habido la voluntad política para institucionalizar la atención al tema de la discriminación. La creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el año 2003 son muestra fehaciente de ello.

No obstante los esfuerzos en este tema no se deben circunscribir a los mexicanos que se encuentran dentro de los límites territoriales, nuestra nación está más allá de ellas, y el 98% de esta población se localiza en Estados Unidos. Por ello, es fundamental difundir entre la sociedad estadounidense los grandes beneficios que la comunidad mexicana aporta a ese país en términos económicos, sociales y culturales. Recordar que el Estado de California, donde mayor número de mexicanos reside, es el estado de la Unión Americana que se ubica dentro de las primeras economías del mundo.

En este sentido y bajo la noción de la actual Administración de gobernar para 126 millones de mexicanos, los esfuerzos de difusión deben realizarse en ambos lados de la frontera.

Es importante que México promueva entre sus connacionales en Estados Unidos una cultura de la no discriminación, a favor de la igualdad de trato y de oportunidades. Para lograr lo anterior es fundamental organizar campañas de difusión y sensibilización. Procurar espacios de reflexión y discusión en los ámbitos académicos y públicos para despertar el interés y compromiso de los ciudadanos con el fin de incentivar su activa participación.

Dentro de los esfuerzos de difusión contra la discriminación se pueden incluir las grandes contribuciones que los mexicanos que emigran a Estados Unidos dan a ambos países y a ambas sociedades. En la medida en que se reconozcan los beneficios económicos y sociales que aportan a México y a Estados Unidos, la gente dará el justo valor a estas personas que merecen el mayor respeto por parte de ambos países. Estados Unidos es una nación formada por migrantes, éste es un argumento importante para fomentar el respeto a nuestros migrantes en esa nación.

Para conocer la realidad actual sobre la discriminación que los mexicanos sufren en Estados Unidos resultaría de gran utilidad ubicar Universidades, Centros de Estudio sobre México en Estados Unidos con el fin de proponer la realización de encuestas y estudios sobre la discriminación de los mexicanos y mexicano-americanos en ese país. Los

estudios pueden diferenciar las necesidades de cada población y con esta información se podría planear de mejor manera las acciones y programas dirigidos a prevenir y eliminar la discriminación en estos grupos.

También es importante promover la no discriminación hacia otros mexicanos o latinos por parte de mexicanos. Es fundamental dirigirnos a nuestra población para sensibilizarlos sobre la forma en que se han sentido cuando han sido discriminados, e invitarlos a que nunca hagan sentir así a otros mexicanos u otros latinos. En una campaña de este tipo se puede hacer énfasis sobre la conveniencia de la solidaridad y respeto entre los mexicanos y latinos en un país extranjero, en el cual en ocasiones el trato para ellos no es el mejor.

Otra acción que se puede realizar es buscar colaboración con dependencias mexicanas con el fin de planear y ejecutar políticas públicas encaminadas a combatir la discriminación. En este sentido la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene un órgano desconcentrado, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, que dentro de sus objetivos principales se encuentran: 1) la defensa de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior, incorporando de manera institucional el punto de vista de los migrantes; 2) la consolidación de una política de Estado enfocada a mejorar la calidad de vida e integración de las comunidades mexicanas en el exterior.

La lucha contra la discriminación recae dentro de la competencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, por lo que se pueden llevar a cabo programas de sensibilización sobre la no discriminación, así como informar de los derechos que poseen dentro del ordenamiento jurídico estadounidense en la materia³.

Otra acción asequible sería establecer contactos con asociaciones de abogados mexicano-americanos, universidades, organizaciones de defensa de derechos humanos, con el fin de estudiar los recursos legales estadounidenses que permiten defender los derechos de no discriminación

³ En Estados Unidos la legislación cuenta con la Ley Contra la Discriminación, codificada como *Chapter 49.60 RCW*, la cual prohíbe la discriminación contra cualquier persona por su raza, creencia, color, origen nacional (incluyendo la ascendencia), familias con niños, sexo, estado civil, edad, o la presencia de alguna discapacidad mental o física. Esta ley es aplicada por las cortes y por la Comisión de Derechos Humanos creada para este propósito.

Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad



Víctor Alejandro Espinoza Valle
y Luis Miguel Riondo Ramírez
(coordinadores)

Con
sociales

en ese país y darlos a conocer entre la población mexicana y mexicano-americana en Estados Unidos. Estos contactos en un futuro permitirían crear un foro de intercambio de información y de ideas para el apoyo a nuestros paisanos.

Es cierto que falta mucho por hacer, pero es importante reconocer que se han dado los primeros pasos con voluntad política para combatir la discriminación. Uno de los grandes pendientes en esta materia son precisamente nuestros paisanos en Estados Unidos, quienes además de tener que abandonar su país porque no encontraron una oportunidad digna en él, tienen que padecer abusos y discriminación. Combatir la discriminación hacia los mexicanos es combatir la injusticia porque es una práctica que lastima su dignidad, atenta contra sus derechos humanos y coloca en mayores desventajas a este grupo social vulnerable.

Segregación y discriminación: el nacimiento de Jim Crow en el sur de los Estados Unidos

Arturo Grunstein Dickter*

Posiblemente resulta fácil decir “Espera” para quienes nunca sintieron en carne propia los acerados dardos de la segregación. Pero cuando se ha visto cómo muchedumbres enfurecidas linchaban a su antojo a madres y padres, y ahogaban a hermanas y hermanos por puro capricho; cuando se ha visto cómo policías rebosantes de odio insultaban a los nuestros, cómo maltrataban e incluso mataban a nuestros hermanos y hermanas negros; cuando se ve a la mayoría de nuestros veinte millones de hermanos negros asfixiarse en la mazmorra de la pobreza sin aire, en medio de una sociedad opulenta; cuando, de pronto, se queda uno con la lengua torcida, cuando balbucea al tratar de explicar a su hija de seis años por qué no puede ir al parque de diversiones recién anunciado en la televisión y ve cómo se le saltan las lágrimas cuando se le dice que “El País de las Maravillas” está vedado a los niños de color, y cuando observa cómo los ominosos nubarrones de la inferioridad empiezan a enturbiar su pequeño cielo mental, y cómo empieza a deformar su personalidad dando cauce a un inconsciente resentimiento hacia los blancos...; cuando el nombre de uno pasa a ser “nigger” y el segundo nombre se torna “niño” (cualquiera que sea la edad que se tenga), volviéndose su apellido “John”, tanto que a su mujer y a su madre se les niega el trato de cortesía “señora” (...) entonces, y sólo entonces, se comprende por qué nos parece tan difícil aguardar.

Martín Luther King Jr., *Why we can't wait*, New York, Putnam Signet Classic, 2001. p.69.

El racismo ha sido una de las manifestaciones más importantes y dolorosas de discriminación a lo largo de la historia. En la vasta literatura sobre este difícil tema, uno de los casos más citados es el de la población de origen africano¹ en Estados Unidos. Sin em-

* Profesor Investigador, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco.

¹ Utilizaré indistintamente los términos afroamericanos, afroestadounidenses o negros al referirme a este grupo etnocultural en el ensayo. En cualquier caso, la selección no se basa en criterios y/o connotaciones históricos o ideológicos.

bargo, algunos de estos trabajos delatan escaso conocimiento histórico, teniendo como resultado la incompreensión de la experiencia afroestadounidense.

En este ensayo, se examinan los orígenes del sistema de segregación que imperó en el sur de Estados Unidos entre fines de siglo XIX y mediados del XX y al que se le conoce como *Jim Crow*.² Con base en la historiografía

² El nombre Jim Crow proviene de una tonadilla cantada por Thomas “Daddy” Rice, un famoso trovador de principios de siglo XIX,

más importante sobre el tema —en especial las aportaciones del historia-

que se cubría la cara con carbón para simular ser negro. Para los años 1850, el personaje ya era ubicuo en este tipo de representaciones populares y se había convertido en un estereotipo denigrante en el imaginario colectivo sureño. No está claro la forma en que el término Jim Crow llegó a ser sinónimo de la segregación y exclusión política de los afroestadounidenses. Sin embargo, es un hecho que para fines del siglo antepasado, este vocablo ya se encontraba estrechamente asociado con las leyes y acciones racistas que entonces privaron a los libertos de sus derechos cívicos y políticos fundamentales.

dor decano del sur de Estados Unidos, C. Van Woodward— se busca explicar sintéticamente el proceso de construcción de la segregación en el Sur. El trabajo se concentra en el período desde la emancipación de los esclavos hasta la instauración de la segregación a fines del siglo XIX y principios del siglo XX³. Por razones principalmente de espacio, la consolidación, el declive, crisis y destrucción del Jim Crow se tratarán en ensayos posteriores que espero publicar en un futuro próximo.

De entrada cabe insistir en que la historia de la segregación es el asunto central de este artículo y que no se pretende abarcar con la misma atención todas las formas de discriminación e injusticia racistas que han sufrido los afroestadounidenses a lo largo de la historia. La segregación es un tipo específico de discriminación —en este caso, pero no siempre, por motivaciones racistas— que busca el distanciamiento físico para de esa forma mantener la separación social. Ni la integración, ni la igualdad son precisamente sus antónimos. Tampoco puede decirse que su ausencia implica la inexistencia de otras formas de discriminación y exclusión. Pese a las intenciones de sus promotores, la segregación racista nunca se manifiesta en términos absolutos en la realidad. Aunque en el sur de Estados Unidos, la segregación efectivamente alcanzó niveles muy altos entre fines del siglo XIX y principios del XX, siempre estuvieron presentes, en mayor o menor medida, tendencias contrarias. Como se verá a continuación, en la etapa inmediatamente anterior al nacimiento de Jim Crow los contactos entre blancos y negros se dieron con cierta regularidad (en muchas instancias con bastante intimidad.) Cómo bien señaló Van Woodward, en la historia, no sólo importa la naturaleza sino también el grado o nivel en que se da un tipo de relación o situación social. Van Woodward se opu-

³ El clásico libro de C. Van Woodward, *The Strange Career of Jim Crow* (Oxford University Press, 1955) sigue siendo hasta la fecha el más importante sobre el tema. Entre las obras más recientes cabe destacar la de Leon Litwack, *Trouble in Mind: Black Southerners in the Age of Jim Crow*, (New York: Alfred Knopf, 1998) Una muy bien lograda síntesis histórica para lectores jóvenes se encuentra en Richard Wormser, *The Rise and Fall of Jim Crow: The African – American Struggle Against Discrimination, 1865-1954*. New York, Franklin Watts, 1999. Además de la literatura citada sobre el tema, una fuente fundamental para entender la experiencia de la segregación son los propios testimonios de algunas de sus víctimas. Un conjunto numeroso y verdaderamente conmovedor se encuentra en la recopilación de historia oral de reciente publicación titulada William H. Chafe, Raymond Gavins and Robert Konstand (eds.) *Remembering Jim Crow, African Americans Tell About Life in the Segregated South* (New York: The New Press, 2001). Un excelente análisis sintético se encuentra en Donald G. Nieman, *Promises to Keep, African Americans and the Constitutional Order, 1776 to the Present*, New York y Oxford, Oxford University Press, 1991.

so a la idea difundida de que la segregación fue un fenómeno inevitable, es decir el resultado inexorable del racismo universal y eterno de los blancos sureños. El historiador estadounidense en cambio sustenta con argumentos y evidencia histórica bastante convincentes que el nacimiento de Jim Crow fue el desenlace de un proceso político complejo, del cuál surgió el extremismo supremacista como triunfador frente a otros proyectos históricos y alternativas rivales.

Antes de Jim Crow

*Esclavitud y segregación*⁴

Es razonable imaginar que la segregación fue el legado directo de aproximadamente dos siglos de esclavitud y que estaba prefigurada prácticamente desde el fin de la Guerra de Secesión. En verdad sería difícil ignorar la huella profunda que dejó la experiencia de la esclavitud en las relaciones entre blancos y negros por más de un siglo luego de su abolición.

Para justificar la explotación brutal de los esclavos, la elite plantadora elaboró y promovió una serie de nociones acerca de la superioridad anglo-sajona y la inferioridad africana innata. En efecto, estos fueron precisamente los preceptos fundamentales en los que se basó posteriormente la instauración del sistema de segregación. Sin embargo, la separación física tajante no era necesaria para el mantenimiento de la esclavitud y de cierta forma hubiese sido incluso un obstáculo para su funcionamiento, el cual requería del contacto, si no necesariamente cotidiano, sí por lo menos bastante regular entre amos, sus agentes y los trabajadores cautivos.

En realidad los primeros en padecer formas importantes de segregación durante la etapa *antebellum* fueron los afroestadounidenses libres que vivían tanto en el norte como en el sur. La mayoría de la pequeña minoría de afroamericanos que no eran esclavos que habitaba en el sur se concentró en las ciudades. La evidencia histórica confirma la existencia de formas rudimentarias de segregación en las ciudades de los estados esclavistas. En muchas urbes, los afroamericanos fueron excluidos de sitios como hoteles, bares y restaurantes. Sin embargo, para esta época aún no se encuentra un patrón uniforme y la segregación

⁴ Estos temas se tratan en los capítulos 1 y 2 de la obra de Nieman (1991). Una obra general basada en la historiografía más reciente sobre la esclavitud es la de Peter Kolchin, *American Slavery, 1617- 1877*, New York, Hill and Wang, 2003.

fue limitada. No contó siempre con la sanción de la ley y cuando la tuvo rara vez fue rígidamente implementada.

Entre otros factores, los desequilibrios demográficos en las ciudades propiciaron la intimidación entre negros y blancos. La mayor proporción de hombres que mujeres entre los blancos junto con la preponderancia de mujeres sobre hombres negros (ya que en su juventud los últimos eran vendidos como esclavos para las plantaciones) estimularon las relaciones sexuales interétnicas y el crecimiento significativo de la población mulata.

Con la desaparición de la esclavitud hacia 1830 en los estados del norte, la abrumadora mayoría de los afroamericanos ya eran formalmente libres en todo el país. Indudablemente, dicha condición les permitió mayor participación en la vida económica y política. No obstante, en el período anterior a la Guerra es en la zona septentrional donde encontramos las pautas de segregación que más se aproximaron las del Jim Crow austral.

En todos los estados “libres” se violentaban los derechos civiles y políticos de los afroamericanos. Estos últimos se encontraban excluidos de los jurados, de las escuelas y del transporte públicos, y sólo podían entrar a la mayoría de los hoteles, restaurantes y centros de recreación si trabajaban ahí como meseros o sirvientes. La intensidad del racismo y sus manifestaciones segregacionistas en el norte sorprendió a Alexis de Tocqueville. “El prejuicio de raza” observaba “se presenta con más fuerza en los estados donde se ha abolido la esclavitud que en aquellos donde todavía existe; y en ningún sitio es tan intolerante como en las entidades donde jamás ha existido”. “Es claro”, como señaló acertadamente Vann Woodward, “que al salir victorioso, ni por antecedentes, ni por ejemplos, ni tampoco por fuerza de convicción, el Norte se encontraba en la mejor posición para darle lecciones al Sur” sobre la igualdad entre blancos y negros.

Emancipación y Primera Reconstrucción⁵

Los aproximadamente cuatro millones de esclavos obtuvieron su libertad formal con la Proclamación de Emancipación del presidente Abraham Lincoln decretada el primer día de 1863. Sin embargo, para alcanzar la libertad efectiva los afroamericanos tendrían que esperar por más de dos años al triunfo de la Unión en la Guerra de Secesión.

⁵ Los dos libros fundamentales para comprender el proceso de la primera Reconstrucción son: Eric Foner, *Reconstruction: America's Unfinished Revolution*. New York: Harper and Row, 1988 y Leon F. Litwack, *Been in the Storm So Long: The Aftermath of Slavery*. New York, Alfred Knopf, 1979.

Aún así, con la rendición de la Confederación en 1865 la situación de los libertos como nuevos ciudadanos de Estados Unidos se encontraba muy lejos de resolverse. En ese momento lo único que quedaba claro era que la esclavitud había llegado a su fin. Durante los primeros meses, los afroamericanos festejaron la llegada de la emancipación con júbilo masivo. Bajo la protección de las tropas de ocupación del ejército de la Unión, festejaron colectivamente, se manifestaron públicamente y comenzaron a disfrutar de su nueva condición de varias maneras. Algunos se rehusaron a trabajar y huyeron de las plantaciones, mientras que otros empezaron a participar en procesos político-electorales no sólo como votantes sino incluso como candidatos. En muchos condados y ciudades, fundaron sus propias escuelas e iglesias así como organizaciones, clubes y sociedades comunitarias de diversa índole. El famoso líder Booker T. Washington expresó nítidamente el gran valor asignado por los recién libertos a la educación:

Entrar al edificio escolar era parecido a ingresar al paraíso celestial. Pocas personas podrían entender sin haber estado en el escenario mismo el intenso deseo de la gente de mi raza por la educación. Se trata de una raza completa esforzándose por ir a la escuela. Pocos eran muy jóvenes, y ninguno demasiado viejo, para hacer el intento⁶.

Pese al desorden social, económico y político en el que se encontraba el sur, la mayoría de los negros tenía esperanzas de que con la reconstrucción finalmente se les abrirían oportunidades para mejorar sustantivamente sus condiciones de vida. Los afroamericanos se regocijaban antes que nada por el fin de la esclavitud y el nacimiento de la libertad. Pero además anhelaban obtener derechos y protecciones que les permitieran vivir como ciudadanos libres, en condiciones de igualdad con los blancos. Muchos consideraban que era indispensable que se les diera acceso a la propiedad de la tierra, incluso a través de la expropiación y distribución de las plantaciones, para poder disfrutar plenamente de su nueva libertad. Otros sólo aspiraban a la igualdad legal, confiando en que con la desaparición de los obstáculos jurídicos se les allanaría el camino para prosperar. Todos concordaban en su deseo de dejar de servir en condiciones de inferioridad a los blancos.

Así en el Congreso de Gente de Color de Carolina del Sur, los delegados demandaban:

Ser reconocidos como hombres; que las mismas leyes que gobiernan a los blancos también lo hagan para los negros; que tengamos el derecho a juicios con tribunales in-

⁶ Citado en Wormser (1999), p. 12.

tegrados entre nuestros pares; que no se nos niegue el derecho a adquirir tierra; que seamos pues tratados como a los otros, es decir con justicia e igualdad⁷.

En los primeros años de la posguerra, el gobierno federal, dominado por el Partido Republicano, intentó responder a estas demandas de los afroamericanos. Una de las primeras medidas importantes fue el establecimiento del *Freedman's Bureau* (Oficina de Manumisión). El *Bureau* estaba a cargo de distribuir alimentos entre millones de exesclavos y establecer escuelas a cargo de misioneros y profesores enviados al sur por las "Sociedades de Ayuda a los Libertos" y por grupos privados y religiosos con sede en el norte. Además la misma institución hizo un modesto esfuerzo para asentarlos como granjeros a los negros en sus propias tierras⁸. Pero la Oficina de Manumisión no fue una solución permanente. De acuerdo a su mandato original, sólo funcionó por un año, y no contó con suficientes recursos financieros y humanos para tratar de resolver eficazmente los enormes problemas a los que se enfrentaba en esos momentos la sociedad sureña⁹.

De cualquier manera, las acciones federales en el sur pronto se encontraron con fuertes resistencias por parte de la población blanca local. El objetivo principal para la mayoría de los blancos sureños consistía en recuperar el control político de sus asuntos librándose permanentemente de sus conquistadores "yankees". En pocas palabras sus prioridades eran mantener la autonomía regional y la supremacía blanca. En este sentido, un optimista plantador blanco aseguraba que, el "nigger" será un siervo por el tiempo que vivamos. No se necesitaran leyes para lograrlo...Se encuentran tan atados al suelo y a sus amos como siempre lo han estado. Apuesto con mi vida a que así siempre seguirán funcionando las cosas¹⁰.

Es verdad que en un principio la huída de las plantaciones y la fundación de escuelas e iglesias afroamericanas tuvieron como resultado la segregación voluntaria. Pero, como hemos visto, estas actividades se vieron acompañadas por los esfuerzos de los exesclavos por ingresar a esferas sociales y políticas reservadas anteriormente a los blancos.

⁷ Citado en Wormser (1999), p.14.

⁸ La oficina también ofreció considerable asistencia a los blancos pobres, muchos de los cuales se hallaban también en forma similar desamparados y sin hogar luego de la guerra.

⁹ Véase Paul A. Cimbala y Hans B. Treffouse (eds.) *The Freedman's Bureau*, New York, Krieger Publishing Co., 2000.

¹⁰ Citado en Wormser (1999), p. 14.

La respuesta contraria no se hizo esperar. Poco después de que se firmara la enmienda constitucional decimotercera, en 1865, los legisladores de distintas entidades sureñas ratificaron, con el apoyo del sucesor de Lincoln, el presidente republicano pero racista sureño Andrew Johnson, una serie de leyes denominadas Códigos Negros. Éstas leyes le conferían ciertos derechos a los afroamericanos tales como algunas formas de propiedad privada y el matrimonio legal (desde luego excluyendo las uniones interétnicas), pero les impedían otros más importantes incluidos el derecho al voto, la adquisición de tierras, el servicio en jurados y la comparecencia como testigos en contra de un acusado blanco. Los libertos estaban obligados a firmar contratos de trabajo por un año y no podían negociar condiciones laborales, declararse en huelga ni abandonar el empleo. Para viajar requerían de un permiso de su patrón y de no contar con éste serían inmediatamente arrestados. Igualmente los desocupados serían apresados por delito de vagancia para ser sometidos posteriormente a trabajos coactivos. Además muchos de los códigos le prohibían a los negros dedicarse a labores donde competían con trabajadores blancos, lo cual en muchos casos solamente les permitía emplearse en ocupaciones como peones o sirvientas domésticas.

El Coronel Samuel Thomas, Comisionado del Bureau en Mississippi, percibía claramente como muchos blancos sureños despreciaban irremediabilmente los derechos de los negros:

Esta gente...es incapaz de aceptar que los negros posean derecho alguno. He visto como hombres que tratan honorable y honestamente a sus vecinos blancos, no sienten vergüenza alguna al engañar a los negros. Para muchos de ellos matar a un negro no es asesinar; violar a una mujer negra no es fornicar...Los blancos consideran que los negros son su propiedad por derecho natural...y...tratan a la gente de color tal y como les dicte su avaricia, su pasión o sus caprichos¹¹.

En el mismo sentido, otro observador señalaba que:

Sí la nación le permite a los blancos resolver como les plazca el futuro de los negros, su condición en tres años será tan mala como lo era antes de la guerra. La saña sureña que no pudo destruir a la nación ahora esta empeñada en retener la sustancia de la esclavitud. Que diferencia hacen los nombres si la esencia permanece¹².

¹¹ Citado en Wormser (1999), p.17.

¹² Citado en Wormser (1999), p.17.

Bajo la administración del presidente Andrew Johnson, el racismo blanco logró avanzar significativamente en el Sur. No obstante, el Congreso de la Unión reaccionó para revertir estas tendencias negativas. La mayoría de legisladores republicanos, conocidos en su tiempo como radicales, respondió a los ignominiosos Códigos Negros con la extensión del plazo de duración de la Oficina de Manumisión y la ampliación de sus atribuciones permitiéndolo anular contratos firmados bajo presión del patrón. Además, en 1866, decidió aprobar la primera ley de derechos civiles en la que se reconocía a los afroamericanos como ciudadanos y le confirió al gobierno federal poderes para intervenir en los estados con el fin de proteger sus derechos. Como era de esperarse, el presidente Johnson se opuso tenazmente al Congreso, pero fracasó en dos ocasiones al tratar de vetar las leyes mencionadas. Así dio inicio el período conocido como la Reconstrucción del Congreso entre 1866 y 1876 y que estuvo encabezada por el sector radical de los republicanos¹³.

En estos años la situación de algunos afroamericanos mejoró considerablemente. Muchos tuvieron más libertad y recursos para fundar y fortalecer sus instituciones, un número creciente se benefició con la repartición de tierras y, bajo la protección de la primera ley de los derechos civiles lograron elegir a algunos representantes y gobernantes en sus localidades. Un reportero atestiguó la determinación de los afroamericanos a ejercitar sus derechos políticos de la siguiente manera:

Desafiando la fatiga, las adversidades, el hambre y las amenazas de sus patrones, los negros acuden masivamente a las urnas. Descalzos, vestidos con su ropa vieja y remendada, aguardaron en fila por horas para poder votar; a pesar de que caía una terrible tormenta. Sienten y comprenden perfectamente su hambre por obtener las mismas oportunidades que los hombres blancos...¹⁴.

Alarmados por estos avances, los grupos supremacistas blancos organizaron el infame grupo paramilitar llamado Ku Klux Klan (KKK) y comenzaron una terriblemente violenta campaña de intimidación en contra de la población negra. En muchas localidades, fueron incendiadas, a veces junto con sus ocupantes, escuelas e iglesias. Centenares de mujeres y hombres, jóvenes y ancianos afroamericanos, fueron brutalmente linchados y asesinados. Frecuentemente las autoridades municipales colaboraron con estas atrocidades.

¹³ El Congreso aprobó la decimoquinta enmienda en 1870.

¹⁴ Citado en Wormser (1999), p. 25.

Nuevamente, los radicales del Congreso de la Unión respondieron con la aprobación de una serie de leyes conocidas como los *Enforcement Acts* (término que ha sido traducido al español como leyes del Estado de excepción o mejor conocidas como anti Ku Klux Klan) – se trataba de códigos criminales para castigar severamente a los que violaran el derecho de los ciudadanos afroamericanos a votar, asumir y desempeñar puestos públicos, así como participar en jurados. El gobierno federal intervendría en caso de que las autoridades estatales no actuaran de acuerdo a lo que estas leyes estipulaban. A diferencia de Johnson, su sucesor, el presidente Ulises Grant, apoyó estas medidas y pronunció airadamente que los “insurgentes se encontraban en franca rebelión en contra de la autoridad de Estados Unidos”, por lo que envió a las zonas afectadas por la violencia tropas federales para restablecer el orden. Grant declaró el estado de sitio en nueve condados de Carolina del Sur, y muchos miembros del KKK fueron llevados a juicio ante jurados integrados predominantemente por negros. Gracias a estas medidas, para inicios de 1873, la violencia se encontraba bajo control. Con el apoyo del ejecutivo federal, las posibilidades para continuar con la primera Reconstrucción parecían mejorar.

Restauración y redención¹⁵

No obstante, a lo largo de los 1870 las presiones del gobierno federal sobre el sur fueron menguando y los afroamericanos poco a poco perdieron el apoyo de sus protectores del norte. Algunos republicanos consideraron que su misión había concluido con la aprobación de la enmienda decimoquinta. Otros, los sureños y los más moderados, incluso decidieron cambiar filas a la oposición Demócrata. Además la depresión económica que inició en 1873, debilitó al partido hegemónico y socavó los recursos económicos y políticos para la reconstrucción. En las elecciones de 1874, por primera vez desde 1861, los demócratas obtuvieron control de la Cámara de Representantes. El presidente Grant se percató de estos cambios en los vientos políticos de la nación y decidió disminuir el apoyo militar a los gobiernos republicanos en el sur.

¹⁵ Para el análisis de esta etapa, además de las obras de Van Woodward citadas, se encuentra otra del mismo historiador titulada *Reunion and Reaction: The Compromise of 1877 and the End of Reconstruction*. New ed. New York, Oxford University Press, 1991.

La primera Reconstrucción llegó a su fin en 1877 con el compromiso político bipartidista que le permitió obtener los votos necesarios del colegio electoral al candidato republicano Rutheford Hayes. A cambio, Hayes se encargaría de retirar la tropas federales que ocupaban el sur.

Alternativas suprimidas: La tesis Van Woodward

Sin la presencia del ejército federal, los afro americanos se encontraban ahora mucho más vulnerables a los ataques de los supremacistas. Efectivamente, durante el período conocido como la redención 1877-1887, se dio marcha atrás a la ampliación de las libertades y derechos de los afroamericanos.

Sin embargo, como explica Van Woodward el proceso de gestación de la segregación fue gradual y estuvo condicionado por una serie de circunstancias históricas. En su libro clásico, el historiador aporta evidencia para sostener convincentemente que aunque en algunos lugares ya se practicaba la segregación en el transporte y otros sitios públicos, aún se encontraba lejos de ser tan sistemática y rigurosa como finalmente lo fue a partir de la última década del siglo XIX.

Con esto Van Woodward de ninguna manera pretende negar el hecho durante la década de 1880 la situación de los afroamericanos no haya sufrido deterioro alguno. De hecho reconoce que en esos años aumentó la violencia en contra de ellos incluyendo los linchamientos masivos al tiempo que se intensificó su explotación económica por medio de la reaparición del trabajo coactivo así como los contratos de aparcería y el peonaje por deudas cada vez más onerosos en las plantaciones. Sin duda, como el mismo Van Woodward señala, los promotores más fanáticos del racismo, ya se encontraban en campaña y habían logrado segregar algunos espacios de la sociedad sureña. No obstante, todavía no había cristalizado el orden rígido de castas que perduró hasta mediados del XX. Aunque es difícil percibirlo retrospectivamente, como indica Van Woodward, en ese momento “aún existían márgenes de decisión y algunas alternativas viables al curso de la segregación radical.”

Pero ¿cuáles eran esas “alternativas” al *Jim Crow*? El historiador identifica tres principales: el liberalismo, el conservadurismo de la redención, y finalmente el radicalismo sureño estrechamente ligados al populismo agrario. Mientras que el primero abogaba por la promoción de la igualdad jurídica y política de los libertos, el segundo, integrado

mayoritariamente por blancos de cepa oligárquica, rechazaba tanto el racismo extremo así como la igualdad efectiva entre blancos y negros, para proponer en cambio la obligación paternalista de proteger y cuidar a los exesclavos. Más allá de sus sentimientos de *noblesse oblige* algunos conservadores redentores buscaban obtener el apoyo de los votantes negros para contener el crecimiento de sus principales adversarios que militaban en la tercera corriente política, es decir el radicalismo agrario sureño. Estos últimos diferían ideológicamente tanto de los liberales como de los conservadores. Para ellos la igualdad entre negros y blancos procedía de su condición compartida de pobreza consecuencia de la explotación por parte del capital financiero y corporativo. “El interés económico y político de los granjeros y trabajadores de ambas razas” por combatir a su enemigo común y así mejorar su situación material, sería el que los aglutinaría en una misma causa.

Amén de sus diferencias, estas tres corrientes ideológicas se opusieron inicialmente a los propósitos segregacionistas más extremistas. En conclusión, C. Van Woodward apunta que su propósito es mostrar que la situación en el sur no ha sido siempre la misma:

En un tiempo cuando los negros conformaban un porcentaje de la población más numeroso que en períodos posteriores, cuando perduraba la memoria de la esclavitud en muchas personas y los recuerdos de la amargura de la Reconstrucción aún estaban frescos, las políticas raciales aceptadas y fomentadas en el sur eran muchas veces más moderadas que las que les siguieron. La proscripción, segregación y anulación del derecho al voto que frecuentemente se presentan en la literatura sobre el tema como inexorablemente arraigados en la cultura popular racista del sur, y por lo tanto insuperables por medio de las reformas legales y la intervención armada, son de origen más reciente...La creencia de que estas actitudes fueron la respuesta a la Reconstrucción y que son inmutables simplemente no se sostiene con la evidencia histórica¹⁶.

El triunfo del racismo: el nacimiento de Jim Crow

A continuación, Van Woodward explica como el ascenso de la segregación Jim Crow se dio en buena medida debido a la

¹⁶ Van Woodward, (1966), p. 65.

capitulación frente al extremismo racista por parte de los seguidores del liberalismo, el conservadurismo redentor y el radicalismo sureño. Todavía en 1898, el estado de Carolina del Sur se resistía a la segregación en algunas áreas como el transporte. Poco antes de rendirse por completo a la poderosa ola segregacionista, un diario de Charleston “disparó el último tiro de la política racial conservadora”. Luego de defender los alcances de los últimos años en la convivencia entre negros y blancos en el estado, el periódico, mediante un artilugio retórico, señalaba que:

Si han de existir los carros Jim Crow en los trenes, tendrán que correr también así los tranvías urbanos. Lo mismo ha de suceder con los buques, transbordadores y barcos de pasajeros...y además se requerirán salas de espera separadas en todas y cada una de las estaciones, al igual que en los comedores...Necesitaremos secciones especiales para los jurados, y muelles Jim Crow así como plataformas distintas para los testigos según su raza— y claro, no podía faltar, una Biblia Jim Crow para los testigos de color. También sería aconsejable tener oficinas de auditores y tesorerías municipales distintas para los contribuyentes negros. En esas oficinas las razas se mezclan de forma espantosa especialmente en vísperas de la Navidad...Porque de una vez por todas no establecemos dos o tres condados Jim Crow y se los entregamos a nuestros ciudadanos de color para su especial y exclusiva comodidad¹⁷.

El autor recurría básicamente al razonamiento *reductio ad absurdum* para persuadir a sus lectores en contra de la segregación. Irónicamente, sin embargo, al poco tiempo la situación que describió se convirtió en la realidad en el sur estadounidense.

En la medida en que los extremistas pudieron aprovechar la consigna de la opresión norteña y la revancha sureña pendiente, los liberales, tanto del norte como del sur, fueron cediendo y terminaron aceptando, en nombre de la unidad del sur y la nación, las premisas de la supremacía blanca y la inferioridad racial afroamericana.

El ascenso del imperialismo estadounidense fue otro factor que contribuyó al triunfo del racismo. Hacia fines de siglo, y especialmente luego de la guerra Hispano – Americana de 1898, cobró fuerza a lo largo y ancho del país la noción de la superioridad anglo – sajona principalmente sobre los pueblos y “razas” considerados como inferiores incluyendo a los del Caribe y el Pacífico asiático. Durante un debate en la cámara baja, un congresista de Carolina

agradecía a su colega de Massachussets “su afirmación del derecho divino de los caucásicos a dominar a las razas inferiores”, posición que “por fortuna vindicaba ampliamente” al supremacismo racista sureño. “Ningún político republicano” señalaba el senador Tillman, “podría ya agitar ‘la camisa ensangrentada’ y predicar la necesidad de una cruzada en contra del trato sureño a los negros. El Norte tiene ahora su propia ‘camisa ensangrentada’. Muchas de estas prendas se han convertido en mantos fúnebres para arrojar los cadáveres de los filipinos asesinados en la lucha (contra el ejército de Estados Unidos) por su libertad.”

El conservadurismo de la redención logró contener al extremismo racista durante los años que gobernó en el sur. El hecho de que los conservadores hubiesen conseguido, a través del compromiso de 1877, la retirada de las tropas de ocupación les brindó por algún tiempo bastante popularidad.

Tres causas principales menguaron su hegemonía política: 1. Una serie de escándalos de corrupción. 2. Su coqueteo político con los afroamericanos, el cual era visto con gran repulsión por el sector segregacionista 3. sus políticas favorables a los inversionistas y, sobre todo, al gran capital del norte, las cuáles fueron repudiadas por los granjeros populistas sobre todo en el marco de la crisis económica que estalló en 1893.

Según Van Woodward, de estos tres, el último fue el factor más importante. Alarmados por los avances del populismo, los conservadores incurrieron en una estrategia política plagada de fraudes e imposiciones. Por un lado, para atraerse el voto de los blancos de menos recursos se sumaron a las consignas en contra de los negros y acusaron a los populistas de acercarse a los negros. Por el otro, en muchos distritos fabricaron votos de afroamericanos, generalmente por medio de la intimidación, la compra y el fraude, para derrotar a sus acérrimos enemigos políticos. Estas sucias tácticas funcionaron y además destrozaron la ya de por sí frágil alianza interracial opositora. Los fraudes de los conservadores terminaron por desalentar la participación de los granjeros negros, al tiempo que aumentó el resentimiento de los populistas agrarios blancos contra sus antiguos aliados por gravitar hacia el bando contrario ya que muchos no reconocían que el apoyo de los afroamericanos a los conservadores era principalmente producto de artimañas. La decepción y frustración políticas junto con la desesperación ante los estragos de la depresión económica terminaron por empujar a sectores amplios de la población blanca a buscar un “chivo expiatorio”. Todo se inclinaba para que los afroamericanos se convir-

¹⁷ Van Woodward (1966), p. 68.

tieran en el blanco de la agresión en aumento. Como explica Van Woodward,

El permiso para odiar fue concedido por los mismos que lo habían denegado anteriormente: por las cortes federales con sus resoluciones segregacionistas, por los liberales del norte ansiosos por pacificar al sur, por los conservadores de la redención sureña abandonando la moderación para contrarrestar políticamente a los populistas, por los populistas desilusionados al romper el pacto con sus antiguos aliados, por el espíritu nacional imperialista hostil a los pueblos de origen étnico diferente¹⁸.

Es cierto que además la resistencia de los mismos afroamericanos se había debilitado considerablemente y había dejado de ser un obstáculo para el racismo extremista. Como si todo esto no fuese suficiente, apareció, el líder afroamericano Booker T. Washington predicando fervorosamente una filosofía de la sumisión. Washington ofrecía la aceptación de la segregación y la marginalidad a cambio de permitir el establecimiento de escuelas para la población negra dedicadas únicamente a la formación vocacional en ocupaciones consideradas como “propias” para ellos.

Derrotadas las alternativas políticas al extremismo racista, el camino para el sistema de segregación se encontraba despejado. Prácticamente todos los estados del suroeste implementaron servicios de transporte públicos distintos para blancos y negros. En otros se estableció la prohibición estricta a los matrimonios interétnicos. La mayoría introdujo medidas tales como el impuesto al sufragio (*poll tax*) para limitar o, incluso, eliminar el voto de los afroamericanos. El efecto fue devastador en algunas entidades. Así, por ejemplo, en Georgia o Carolina del Sur el electorado negro se redujo a menos de la mitad en unos cuantos años a la mitad. La participación electoral de los afroamericanos se vio aún más coartada por múltiples prácticas fraudulentas destinadas a anular los votos de los que aún podían ejercerlo. En los 1890, empezando con Mississippi, prácticamente todos los estados sureños iniciaron de forma más sistemática la anulación de los derechos políticos de los afroamericanos por medio de la imposición de restricciones tales como las pruebas de alfabetismo, los impuestos electorales, y las primarias blancas. Estas nuevas reglas del juego político fueron utilizadas por los funcionarios electorales para negarles el voto a los negros desde el momento

del registro mismo, evitando de esta forma la necesidad de cometer fraudes y actos de violencia a la hora del sufragio en la casillas.

El triunfo del segregacionismo en el sur fue reafirmado por en una serie de resoluciones de la Suprema Corte de Justicia. Entre estas, sobresale *Plessy vs. Ferguson* de 1896. Con el voto mayoritario de los ministros, se aprobó la legalidad de servicios e instalaciones “separadas pero iguales” para negros y blancos. Evidentemente, nadie en los distintos niveles de gobierno se preocupó ni en ese momento, ni por el medio siglo siguiente, porque las escuelas, transporte, y sitios de recreación públicos segregados cuando menos fuesen equiparables.

Durante la década de los 1890, Jim Crow estaba en plena gestación. Para los primeros años del siglo XX, cada uno de los estados de la antigua Confederación, ya había adoptado leyes y códigos que segregaban a blancos y negros en las distintas esferas de la vida social sureña.

De la discusión anterior se desprende claramente que para entender el nacimiento de Jim Crow, no es suficiente considerar el legado de la esclavitud. Es igualmente importante analizar las diferencias que fueron surgiendo en las décadas posteriores a la Guerra Civil entre la población blanca en cuanto a su situación socioeconómica, objetivos y aspiraciones, y capacidad para utilizar y ejercer el poder político. La segregación fue esencialmente el desenlace de una encarnada lucha por el poder. La contienda no sólo se dio en el contexto de la grotesca desigualdad entre blancos y afroamericanos, sino también involucró a distintos sectores, en distintos momentos aliados y luego rivales, de los blancos sureños. Los líderes de la redención así como los extremistas racistas se percataron de que si se le confería (tal como planeaban e intentaron por un tiempo hacerlo los republicanos radicales del norte) plenos derechos de ciudadanía a los exesclavos, estos últimos tendrían potencialmente en sus manos el balance de poder entre los contendientes blancos. En cambio, al cancelarles sus derechos y segregarlos, se les anulaba políticamente, y, consecuentemente, se les arrebató la capacidad para intervenir en la relación de fuerzas políticas en el sur. El desenlace político que terminó en la segregación, no sólo marcó el futuro de sus principales víctimas, los afroamericanos, sino que también tuvo consecuencias de largo plazo en la relación entre distintos grupos de los blancos en la región, mejorando la de algunos y empeorando la de muchos otros.

¹⁸ Van Woodward, (1966), p. 82.