

Presentación al Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación intitulado *La discriminación en México: por una nueva cultura de igualdad*

GILBERTO RINCÓN GALLARDO

Introducción

La Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación es un órgano democrático y plural que busca la promoción de los cambios legales e institucionales necesarios para luchar contra la discriminación en México. Se instaló el 27 de marzo de 2001 y está integrada por 161 personas. En ella participan líderes de los partidos políticos mayores del país, miembros del Ejecutivo Federal, legisladoras y legisladores federales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dirigentes e integrantes de comisiones de derechos humanos oficiales y civiles, miembros de organizaciones civiles que luchan contra la discriminación, integrantes de instituciones académicas y otros especialistas.

La intención que ha animado los trabajos de la comisión es fomentar, mediante instrumentos jurídicos e institucionales, así como a través de esfuerzos educativos e informativos, un cambio cultural que contribuya a eliminar las prácticas de desprecio, violencia, exclusión y marginación que sufre una enorme cantidad de personas en México.

Las prácticas discriminatorias permean todos los ámbitos de nuestra vida social. A diferencia de otras conductas lesivas para las personas y para su dignidad, las prácticas discriminatorias son frecuentemente invisibles para nuestro orden legal y para la acción de las instituciones, pues estos agravios carecen, en general, de codificación jurídica y, por ello, de persecución legal por parte del Estado. Pero sabemos que la discriminación es abrumadoramente real y que su extensa presencia exhibe la gran distancia que nos separa de la sociedad justa y equitativa que deseamos para México.

La comisión se propuso los siguientes objetivos precisos: 1) la formulación de un proyecto legal amparado en la prohibición constitucional de toda forma de discriminación en el que queden especificadas, por un lado, las protecciones efectivas para toda persona contra cualquier acto de discriminación y, por otro, las políticas de compensación y de promoción que el Estado tendría que garantizar a quienes componen los grupos en situación de vulnerabilidad y en riesgo de sufrir una o varias formas de discriminación; 2) la propuesta de un Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación como órgano de Estado, cuyas competencias sean promover y vigilar el cumplimiento de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como orientar a las instituciones públicas y privadas para que puedan generar un modelo de convivencia que haga realidad la igualdad de oportunidades en México.

Para alcanzar estos objetivos, la comisión se dividió en cuatro coordinaciones (general, de estudios, jurídica y de operaciones) y realizó sus tareas en seis subcomisiones: 1) de análisis comparado de la legislación internacional; 2) revisora de acuerdos internacionales; 3) para la exposición de motivos; 4) para la elaboración de la iniciativa de reforma constitucional y el proyecto de ley; 5) para la elaboración del proyecto del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y 6) para la elaboración del proyecto de reformas legales que adecúen la norma nacional a la nueva ley contra la discriminación.

La Comisión celebró tres reuniones plenarios, 55 reuniones de subcomisión y 35 reuniones de equipos específicos de trabajo. Se celebraron siete foros regionales de discusión con especialistas y organizaciones locales, en los cuales se abordó la discriminación contra las mujeres, en Ciudad Juárez; la discriminación contra niños y adultos mayores, en Monterrey; la discriminación por preferencia sexual y temas de desarrollo humano y pobreza, en Guadalajara; la discriminación contra personas con discapacidad y por estado de salud, en el Distrito Federal; la discriminación religiosa, en Puebla; la discriminación contra migrantes, en Zacatecas y la discriminación por pertenencia étnica o raza, en Veracruz.

Se celebró, en colaboración con la Secretaría de Salud, un foro extraordinario sobre la discriminación en los servicios de salud en la ciudad de México.

Se impartieron dos seminarios de especialización para el equipo de trabajo de la comisión y se auspiciaron cinco conferencias magistrales y una videoconferencia internacional.

Se recibieron 17 estudios especializados sobre las distintas prácticas discriminatorias en México y se integró un archivo seminal con información sobre las legislaciones y los estudios en el terreno de la lucha contra la discriminación.

Finalmente, la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, cumpliendo los compromisos expresados en su sesión plenaria de instalación, presenta a los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a la opinión pública, un proyecto de ley contra la discriminación y un informe general sobre la discriminación en México.

La discriminación en México

En el México de hoy existe una necesidad imperiosa de construir relaciones sociales, culturales, económicas y políticas ajenas a la exclusión, a la marginación y a la desigualdad. Se trata del necesario correlato de bienestar, de oportunidades y de respeto mutuo para nuestra recién alcanzada democracia política. 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. Si no construimos relaciones democráticas y recíprocas en nuestra vida social, nuestra democratización se mantendrá frágil y el tejido de nuestra sociedad se verá fragmentado y plagado de desigualdades irreductibles.

La lucha contra la discriminación es, en este momento de la vida nacional, una de las vías fundamentales para alcanzar una ciudadanía plena. Esta ciudadanía compatible con un sistema democrático efectivo debe estar exenta de discriminaciones que la mutilen o la socaven. En la construcción de ella se juega en gran medida la calidad de vida de las personas y la legitimidad misma de las instituciones y de las reglas de la democracia.

Resulta del todo inadmisibles que en el México del siglo XXI persistan prácticas discriminatorias tan extendidas como oprobiosas que,

entre otros efectos, han generado un gigantesco daño humano a través de la inequidad y la fragmentación sociales, vulnerando en sus derechos, libertades y oportunidades tanto a personas como a grupos y comunidades. No estamos, pues, frente a un problema menor, ya que una inmensa mayoría de la población nacional sufre de manera directa o indirecta algún trato discriminatorio. Por ello, en la reforma legal que ahora se plantea como necesaria, se parte justamente del reconocimiento explícito de la profundidad y extensión de las prácticas discriminatorias y del gran daño social que han generado y que siguen generando.

Los actos de discriminación son violaciones directas a los derechos humanos fundamentales. Si entendemos la discriminación como un trato diferenciado que daña la dignidad humana aun cuando se esconda tras el respeto formal de las libertades y la igualdad legal o política, debemos decir que una sociedad no puede considerarse plenamente democrática si no es capaz de ofrecer una protección efectiva de los derechos inalienables de la persona, toda vez que éstos constituyen los pilares insustituibles de cualquier democracia que se considere legítima.

La lucha contra la discriminación es parte esencial de la lucha por la consolidación democrática. En los hechos, las prácticas discriminatorias conducen, tarde o temprano, a limitaciones de las libertades fundamentales y a un tratamiento político y legal desigual hacia personas y grupos vulnerables. De manera equivalente, la ausencia de derechos de la persona y de igualdad legal y política se convierte en un caldo de cultivo para la exclusión y el desprecio social. La discriminación forma parte de la espiral de la dominación autoritaria, puesto que tiende a estigmatizar grupos sociales, conductas específicas y visiones del mundo y termina cancelando derechos y garantías legales y políticas.

La definición de discriminación que fundamenta el proyecto legislativo que proponemos entiende a ésta como todo acto u omisión basado en prejuicios o convicciones relacionados con el sexo, la raza, la pertenencia étnica, el color de la piel, la nacionalidad, la lengua, la religión, las creencias políticas, el origen y la condición social o económica, el estado civil, el estado de salud, la situación real o potencial de embarazo, el trabajo o la profesión, las características físicas, la edad, la preferencia sexual, cualquier forma de discapacidad

(o una combinación de éstos u otros atributos), que genera la anulación, el menoscabo o la restricción del reconocimiento, el goce o el ejercicio de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la igualdad real de oportunidades de las personas.

La discriminación es una forma de trato diferenciado alimentado por el desprecio hacia personas o grupos. Pero no debe perderse de vista que no toda forma de trato diferenciado es discriminatoria y que, por el contrario, existen formas de trato diferenciado que son incluso necesarias y deseables en la lucha contra la discriminación. Las formas deseables de trato diferenciado son aquellas que posibilitan la reparación del daño histórico generado por la discriminación y que permiten construir condiciones de igualdad real de oportunidades y de reciprocidad entre las personas.

A la multiplicidad de las prácticas discriminatorias se debe añadir la diversidad de espacios y circunstancias en que éstas ocurren. Los actos discriminatorios se encuentran tan extendidos y arraigados que pueden tener lugar en la esfera política, económica, social, cultural o civil, o en cualesquiera otras de la vida pública o privada. En todos estos casos siempre tienen como efecto impedir el pleno desarrollo de la persona humana. Por ello, la acción legal del Estado mexicano en la lucha contra la discriminación debe tener competencias para incidir de manera directa también en los espacios privados en los que se presentan prácticas discriminatorias.

Por su propia naturaleza, la lucha contra la discriminación abre la posibilidad de una convergencia no sólo entre las fuerzas políticas nacionales, sino también entre éstas y el tejido social del cual surgen y al cual se deben. Sería muy grave para el país no reconocer que existen temas y problemas que llaman a la formación de amplios consensos sociales y políticos, y que exigen una atención inmediata e integral, más allá de proyectos partidistas singulares o de programas de gobierno específicos.

Desde esta perspectiva, la participación en esta discusión de las más diversas organizaciones civiles que desde campos de acción particulares han asumido como eje de su trabajo el combate a la discriminación se hace, por supuesto, imprescindible.

Por su dimensión, por sus participantes, por sus objetivos y por sus instrumentos, la lucha contra la discriminación no puede entenderse sino 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 país. Una democracia que no se atreva a enfrentar de manera directa y contundente realidades que amenazan sus propias bases de sustentación será siempre una democracia frágil e incompleta.

En este asunto no puede haber lugar para la confusión: la lucha contra la discriminación no se reduce a instaurar políticas asistenciales para uno u otro grupo vulnerable o vulnerabilizado. No es una problemática restringida o que toque sólo los márgenes del tejido social. Para decirlo de manera directa, el problema de la discriminación es un problema de carácter estructural, que involucra factores culturales, económicos, jurídicos y políticos, y que se reproduce a lo largo y ancho de la vida colectiva de la Nación.

La lucha contra la discriminación obliga, sobre todo en su dimensión jurídica y social, a encarar una faceta de la diversidad nacional poco reconocida y menos atendida: aquella que se refiere a los múltiples sectores de la sociedad mexicana vulnerados en sus derechos fundamentales por una o más formas de diferenciación arbitraria e ilegítima. Sería imposible soslayar el hecho de que detrás de las prácticas discriminatorias se encuentran prejuicios basados en estereotipos creados y transmitidos socialmente y que, de manera más o menos explícita, se han incorporado a los distintos niveles de la legalidad que debe regir la convivencia colectiva en México.

Por ello, los recursos legales contra la discriminación deben proteger a quienes, por poseer una determinada característica o rasgo de identidad, han sido ubicados en el conjunto de personas injustamente diferenciado. Es decir, a todos a quienes se discrimina a través de juicios morales o de prejuicios sociales que descalifican y marginan. Por esta razón, podemos afirmar que incurre en discriminación quien arbitrariamente distingue, restringe o excluye a las personas del pleno ejercicio de sus derechos y libertades; y que también lo hace quien propaga ideas, teorías o símbolos de superioridad de algún grupo o que alienta e incita al desprecio, a la persecución, al odio o a la violencia contra una persona o cierta comunidad de personas.

Aunque no deja de ser verdad que la discriminación ha existido desde siempre, también lo es que en cada momento histórico adopta rostros diferentes. En este entendido, el objetivo de una legisla-

ción contra la discriminación, en la circunstancia actual de nuestro país, consiste en crear mecanismos de protección y de equilibrio que reviertan antiguas formas discriminatorias y que, al mismo tiempo, sean capaces de prever y neutralizar los efectos negativos provenientes de las vertiginosas mutaciones que están ocurriendo en la esfera de la tecnología, del cambio cultural, de la apertura informativa, del crecimiento de la pobreza (y de su feminización), de las nuevas tendencias demográficas, de los fenómenos migratorios, del resurgimiento de fundamentalismos religiosos y de la globalización de los mercados, entre otros cambios.

El arraigo, la variedad, la mutabilidad y las múltiples causas de las prácticas discriminatorias no podrán ser enfrentadas sólo a través de la acción legislativa. Ciertamente el cambio legislativo no es suficiente, aunque sin duda es imprescindible. No son pocos los ejemplos, tanto en el nivel nacional como en el internacional, que muestran cómo transformaciones sociales importantes han sido estimuladas mediante la promulgación de nuevas leyes y por la construcción de nuevas instituciones. Sin asidero legal, las posibilidades de introducir cambios en las conductas sociales y en los comportamientos de la autoridad se reducen drásticamente. Mientras más se precisen los derechos de las personas y mientras más se especifiquen las obligaciones institucionales tanto en el espacio público como en el privado para asegurar el goce de los derechos y las libertades, así como para garantizar la igualdad real de oportunidades, habrá mejores condiciones para revertir el enorme daño social ocasionado por las prácticas discriminatorias y para transformar las premisas culturales que las sostienen.

Así, en la lucha contra la discriminación no puede soslayarse el poder de la ley y la necesidad de las instituciones. La ley 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 y para detectar las nuevas problemáticas no previstas por ella. De esto último se desprende la necesidad de contar con un órgano de Estado encargado de velar por la observancia de los preceptos legales antidiscriminatorios y de estar atento a las nuevas realidades que reclamen una

intervención institucional específica o, incluso, nuevos cambios legislativos.

La discriminación reduce, aísla, soslaya. A través de ella se estigmatiza a los seres humanos y se profundiza la desigualdad. Gracias a los estudios recientes sobre el desarrollo humano en México, entendiendo este desarrollo como un “proceso conducente a la ampliación de las opciones de las personas en todas las esferas”, hoy es ya algo más que una hipótesis la correlación que vincula la discriminación por género, por edad o por pertenencia étnica (por mencionar sólo las formas que hasta ahora se encuentran documentadas por este enfoque), con el acceso diferenciado a condiciones básicas de salud, de educación o de ingreso digno.

No es casual que las entidades con una mayor proporción de población indígena, tales como Puebla, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca o Chiapas, se ubiquen en los últimos cinco lugares de la clasificación del Índice de Desarrollo Humano en el nivel nacional; o que de 386 municipios de alta marginación en el país, 209 sean de población indígena. Más aún, el municipio con menor desarrollo humano, eminentemente indígena y ubicado en el estado de Oaxaca, presenta un Índice de Desarrollo Humano equivalente al que existía en promedio en el país en 1937 (.381 en una escala de .0 a 1), mientras que en la delegación Benito Juárez del Distrito Federal se ubica el índice más alto (.963), equivalente al de países como Noruega.

Asimismo, en todas las entidades federativas del país el Índice de Desarrollo relativo a la Equidad de Género es inferior al Índice de Desarrollo Humano general considerando las mismas variables, esto es, la esperanza de vida, el nivel educativo y el producto per cápita. En promedio, las mujeres muestran un rezago de 25 años con respecto al desarrollo alcanzado por los varones.

Por ello, el discurso fácil que pretende reducir la discriminación a sólo una determinada condición de pobreza no se sostiene más tras un análisis cuidadoso. De hecho, hoy puede afirmarse que detrás de la desigualdad social extrema se encuentran factores discriminatorios evidentes, lo cual explica que la falta de oportunidades de desarrollo humano, y la pobreza misma como uno de sus componentes principales, no estén homogéneamente distribuidas. Desde luego, aunque este planteamiento apunta a una inversión de la causalidad

existente entre pobreza y discriminación, no ignora el hecho irrefutable de que la pobreza, más aún si es extrema, potencia y escala la dinámica discriminatoria.

En este contexto, el esfuerzo antidiscriminatorio no debe apuntar a tratar a todas las personas de la misma manera, sino a tratar a todas las personas como “iguales” en dignidad, derechos y acceso a las oportunidades, generando las condiciones normativas e institucionales para superar rezagos e inequidades. Por esta razón, insistimos en que no pueden considerarse actos discriminatorios aquellos tratos diferenciados que tengan por objeto promover la igualdad real de oportunidades a través de acciones legislativas, sociales, culturales y de políticas públicas. Más aún, dichos tratos diferenciados son especialmente legítimos en los casos donde la acumulación de prácticas discriminatorias genera, o ha generado, mayores grados de vulnerabilidad entre las personas.

Quizá no exista un ejemplo más dramático de esto último que el de la mujer indígena, vulnerabilizada triplemente por el hecho de ser mujer, por ser indígena y por ser pobre. Su discriminación, incluso en sus propias comunidades, provoca, por ejemplo, que mientras que el 11% de los hombres indígenas sea monolingüe, el 23% de las mujeres tenga esta condición, o que mientras que el 75.6% de los indígenas varones se ubique dentro de la población económicamente activa, sólo lo esté el 11.7% de las mujeres indígenas. Más grave aún es su rezago en cuanto al acceso a la educación, pues mientras que el 28% de los hombres indígenas no ha ingresado a la educación primaria, no lo ha hecho el 45.8% de las mujeres.

Según análisis promovidos por el Banco Interamericano de Desarrollo, en Latinoamérica, la discapacidad está conectada de manera causal con los menores niveles de ingreso, de educación, de acceso a la salud y de ocupación laboral. Si las personas con discapacidad accedieran al trabajo en una proporción similar a la de las personas sin discapacidad, la masa salarial del país crecería alrededor de un 1%, con el consiguiente aporte al Producto Interno Bruto. Así que la discriminación contra las personas con discapacidad, que limita su acceso al mercado laboral, limita también, como sucede en otras prácticas discriminatorias, la producción nacional de riqueza. Así, al daño individual y familiar sufrido por quienes viven con discapacidad se suma el daño objetivo y cuantificable a la economía nacional.

Realidades de esta magnitud nos hablan, en una perspectiva nacional, de la existencia de amplísimos grupos que a partir de sus singularidades son fuertemente afectados y agredidos por acciones discriminatorias multidimensionales y que operan de manera más o menos abierta. Si se toman por ejemplo los datos agregados del número de mujeres (51% de la población), o de las personas con algún tipo de discapacidad (10% de la población según la Organización Mundial de la Salud, OMS), o de la población indígena (otro 10%), y se les añaden los indudablemente también significativos datos correspondientes a los sectores discriminados por sus preferencias sexuales no convencionales, por su confesión religiosa, por su condición migratoria, por su estado de salud o simplemente por su edad, su apariencia o su situación socioeconómica, tendremos, con independencia de los traslapes poblacionales obvios, un amplísimo territorio en el que se reproducen relaciones de poder ilegítimas e injustas. Así, quienes sufren alguna modalidad de la discriminación no constituyen una minoría, sino una mayoría poblacional articulada por su situación de vulnerabilidad.

Así, nos encontramos ante un panorama francamente alarmante, sobre todo a la vista de la precariedad de nuestros mecanismos jurídicos e institucionales de protección y de nivelación social. Y es que a pesar de los esfuerzos sociales y gubernamentales que en los últimos años se han hecho para revertir los efectos más nocivos de la discriminación en una u otra de sus vertientes, lo cierto es que aún estamos lejos de poder arribar a una situación que no propicie la existencia de ciudadanos de distintas categorías. Esto implica, por supuesto, una diferenciación inadmisibles para una sociedad y para un Estado que se quieren democráticos.

Desde la perspectiva y del campo de acción de las instituciones del Estado no debe confundirse la asimilación y la recreación de la pluralidad con la aceptación de las tendencias hacia la fragmentación, el reconocimiento de desigualdades “naturales” o el estímulo al aislamiento de quienes se consideran o son considerados “distintos”, sobre todo si ello implica poner en riesgo los derechos humanos fundamentales. Por el contrario, un Estado democrático de derecho tiene que pugnar por la consolidación de espacios que aseguren el disfrute generalizado de los derechos y de las libertades individuales y que al mismo tiempo permitan, a través de la sociali-

zación de la cultura de la tolerancia, la coexistencia de la diversidad social.

La lucha contra la discriminación implica, entonces, el estímulo al desarrollo humano, así como la promoción de la tolerancia, el derecho a la convivencia y el reconocimiento de la coexistencia en la diversidad social y cultural en tanto fundamento de relaciones sociales igualitarias. Sólo por esta vía se podrá revertir la selectividad negativa que afecta a muchísimos mexicanos y mexicanas que han sido considerados no únicamente diferentes sino inferiores y, por lo tanto, sujetos de desprecio.

En la lucha contra la discriminación es esencial la reivindicación de la tolerancia. Sin ella, la convivencia social se trastoca y deviene fácilmente en ataques contra quienes son vistos como amenaza o peligro desde una perspectiva "normalizadora". La simple presencia del "otro" es motivo de alarma y agresión. Por citar dos ejemplos clarísimos de lo que ocurre en situaciones dominadas por la intolerancia, se puede mencionar el riesgo constante en el que viven quienes adoptan y manifiestan preferencias sexuales no convencionales o que profesan una religión distinta a la dominante. En estos casos, la intolerancia subyace en la estigmatización extrema y puede derivar en violencia pura y simple.

La construcción de una sociedad tolerante implica, sin embargo, un largo proceso de educación social que genere nuevos valores, actitudes y comportamientos. A ello debe aspirar una reforma cultural profunda que pasa, naturalmente, por la transformación de los espacios formativos actuales y por la creación de nuevas instituciones abocadas explícitamente a este propósito.

Pero mientras que ocurra tal proceso de largo plazo, e incluso para que tenga lugar, la acción del Estado resulta, de nuevo, crucial. Sólo a través de su intervención puede impedirse que las actitudes intolerantes que permean la vida social se conviertan en discriminación abierta. Su autoridad, ejercida sobre la base de una ley adecuada, puede ser el recurso que en última instancia impida la persecución, la marginación y la violencia.

El combate a la discriminación reclama una acción social, cultural, jurídica y política inaplazable. Su postergación solamente conduciría a seguir incrementando el impacto negativo que este fenómeno ha tenido en el desarrollo general del país y a dificultar enormemen-

te el despliegue pleno de las capacidades humanas con que cuenta México.

Sin ese cambio cultural, sin la construcción de un tejido social que integre la diversidad bajo las pautas de la justicia y de la reciprocidad, sin las leyes y las políticas públicas que hagan reivindicable el derecho a un trato humano y pleno de dignidad, todos y todas seguiremos siendo vulnerables.

La lucha legal contra la discriminación en México se hace más necesaria ante la crispación mundial generada por los atentados terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos y el desencadenamiento de una guerra cuyas proporciones no son del todo previsible en este momento. Frente al riesgo real de que tales hechos alimenten la estigmatización, la segregación e incluso la violencia contra colectivos humanos específicos, y que con ello se reduzcan las garantías y los derechos de todas las personas, el sistema jurídico mexicano debe apresurar su reforma en clave antidiscriminatoria para responder de manera democrática a tan inéditos y descomunales desafíos.

Hoy podemos decir que el arraigo de una cultura de la democracia en nuestro país pasará por la consolidación de un proyecto vigoroso para prevenir y eliminar la discriminación. En efecto, la discriminación merece más que una condena: exige una alternativa.

La experiencia de otros países

La Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación se propuso como una de sus tareas prioritarias el análisis de legislaciones de diversos países en materia de lucha contra la discriminación. El conocimiento sobre la manera en que otras naciones han ensayado respuestas jurídicas a sus dilemas de convivencia en la diversidad y de acceso equitativo de sus ciudadanas y ciudadanos a las oportunidades es un capital intelectual y político que sería muy costoso desaprovechar. No se trata, por supuesto, de repetir mecánicamente estas soluciones jurídicas o de traspasarlas a nuestra realidad sin ninguna prevención; pero tampoco se trata de promover nuestros proyectos de cambio social como si no tuviéramos nada que aprender

de la diversidad de las experiencias políticas y jurídicas de otras democracias.

Desde su formación en el siglo XIX, el sistema jurídico del México independiente se ha alimentado de las discusiones y de los modelos jurídicos de otras latitudes, y sólo por ello ha sido capaz de hallar su propia originalidad. Para los efectos de una legislación mexicana contra la discriminación es necesario mantener esta apertura generosa hacia otras experiencias sociales y jurídicas y, a la vez, una mirada cuidadosa y responsable respecto de nuestra situación nacional. La ignorancia o el desentendimiento respecto de los avances legales e institucionales de otras naciones no nos conduciría a una legislación “más mexicana”, sino sólo a una legislación pobre e ineficaz.

Los avances registrados en diversas legislaciones nacionales contra la discriminación se mantienen en un proceso de retroalimentación con los instrumentos internacionales sobre la materia acordados en organismos mundiales como la ONU o regionales como la OEA. Resulta claro que las legislaciones nacionales antidiscriminatorias más avanzadas y progresistas se reflejan en los contenidos de los acuerdos internacionales, pero también es evidente que el proceso contrario es cierto: las legislaciones nacionales se alimentan y mejoran con la inclusión de los principios jurídicos tutelados por los organismos internacionales. Este proceso nos debería llevar al convencimiento de que en materia de protección a los derechos humanos y de búsqueda de la igualdad de oportunidades, las legislaciones nacionales y la legislación internacional no corren por distintas rutas. Todo lo contrario: el progreso legal en este terreno ya no admite, en esta época que abre la posibilidad de la mundialización de los valores democráticos y de la dignidad de las personas, diferenciaciones absolutas entre lo nacional y lo internacional.

El avance del derecho internacional en materia de derechos humanos ha permitido que los Estados adapten su legislación interna para cumplir con sus compromisos internacionales, lo que, a su vez, abre la posibilidad del desarrollo de una serie de leyes para combatir la discriminación en los niveles nacionales. Por ello es que podemos atestiguar la generación de este capital político y jurídico de la humanidad, que no tendría por qué permanecer ajeno a nuestro sistema constitucional y legal.

Existen Estados que han desarrollado un trabajo legislativo de gran amplitud y, a la vez, con gran insistencia en los detalles, para erradicar la discriminación en todas o en algunas de sus manifestaciones. Por esta razón, al instalar la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, juzgamos necesario un análisis de las distintas legislaciones nacionales en las que pudiéramos encontrar aportaciones para nuestro proyecto de ley.

La ruta de la democratización en México, pese a sus conocidos accidentes y desafíos, no ha abandonado el acuerdo común de sus actores acerca de mantener nuestro orden legal e institucional según los criterios de una democracia constitucional. Por ello, nuestro foco de atención para el análisis comparado no ha podido ser otro que el de los países que, de manera más asentada o más endeble, han tomado la decisión de organizarse legalmente bajo un régimen democrático constitucional. No podemos soslayar el hecho de que la democracia moderna se encuentra íntimamente ligada al intento de erradicación de la discriminación, toda vez que en ella se busca un equilibrio entre los legítimos derechos de las mayorías con la protección innegociable de los derechos de cada persona y, en consecuencia, de las minorías.

Si puede destacarse una relación constante en estas comparaciones es la que tiene lugar, por un lado, entre las sociedades con democracias consolidadas, estados de derecho eficaces y altas cotas de bienestar y, por otro lado, la reducción de la discriminación y la construcción de un sistema equitativo de oportunidades. Lo cierto es que en las democracias de buena calidad es donde se protege mejor a los ciudadanos contra las prácticas discriminatorias y donde más se logra la cohesión social de la pluralidad que las constituye. Algo similar es lo que deseamos para nuestro país.

Nuestro estudio de derecho comparado no pretende ser exhaustivo. Las circunstancias, la integración, los propósitos y el tiempo de existencia de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación tampoco lo hubiesen permitido. Sin embargo, se ha mantenido la intención sistemática de revisar las legislaciones contra la discriminación que, por distintas razones, son pertinentes para nuestros objetivos. Ya fuera que se tratara de legislaciones progresistas de democracias desarrolladas como la canadiense o las de los países de la Unión Europea, o que se tratara de democracias frágiles y

con poca consolidación institucional como las latinoamericanas, a las que por experiencia histórica somos más cercanos, tratamos siempre de elegir modelos legislativos que pudieran mostrarnos la variedad de respuestas ofrecidas a la compleja problemática de la discriminación.

Así que el estudio comparativo llevado a cabo por la comisión ha sido sólo indicativo. Los criterios de selección de las legislaciones estudiadas se fundaron en la necesidad de revisar las que fueran emblemáticas por su prestigio o por su carácter avanzado, o bien que fueran resultado de experiencias históricas similares a la mexicana. En el primer caso, no podían obviarse experiencias legislativas como las de Estados Unidos, Australia, Sudáfrica, los países de la Unión Europea y, entre estos últimos, en particular los ordenamientos de los países nórdicos. De entre los países que se nos parecen registramos, entre otras, las legislaciones de Chile, Argentina, Colombia y Costa Rica. Tomamos en cuenta estos casos nacionales siempre con el criterio de generar ideas para nuestra realidad mexicana.

Los trabajos de análisis comparado concedieron especial importancia a la revisión de la Legislación Modelo de las Naciones Unidas para Combatir la Discriminación Racial. Esta propuesta fue creada por la ONU con el objetivo de impulsar a los Estados a formular legislaciones similares. A pesar de que su propósito fundamental es brindar consejos para la generación de protecciones para grupos raciales o étnicos, es un material de relevancia particular para nuestros trabajos, ya que contempla prohibiciones, sanciones, acciones, la creación de una institución nacional para atender problemas de discriminación y la necesidad de difundir y capacitar a funcionarios encargados de cumplir la ley, que son medidas que valen para atajar prácticamente todo el abanico de prácticas discriminatorias.

Este modelo de legislación antidiscriminatoria sugerido por la ONU se estudió como si se tratara de la experiencia de un país más. Se trata de una legislación nacional *sui generis*, por supuesto, pues no es norma real para país alguno. Sin embargo, para efectos comparativos, se impone como un ordenamiento nacional del que mucho tenemos que aprender. De este documento, se obtuvo, sobre todo, la idea de entender a la discriminación como una práctica que mina los derechos de las personas y que cancela, parcial o totalmente, el acceso de éstas a las oportunidades sociales. Tal aportación

puede verse reflejada en la definición de discriminación que la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación ha formulado como norte de su trabajo.

Muchos Estados, como Sudáfrica, España o Alemania, cuentan con cláusulas constitucionales que prohíben la discriminación y persiguen su ejercicio en varias formas. Algunas veces estas mismas formulaciones constitucionales promueven acciones en favor de los grupos vulnerabilizados, por lo que albergan cláusulas de “igualdad material”. Algunos países, como Argentina o 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 vulnerabilizados. En la mayoría de los casos se legisla por grupos vulnerabilizados, como sucede en las legislaciones de Australia, Sudáfrica y Costa Rica. Igualmente podemos mencionar casos, como el de Canadá, en los que, en una muy amplia ley general de derechos humanos, existe un apartado que se refiere a la discriminación.

El método de trabajo utilizado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación para analizar las legislaciones se basó en la realización de cuadros comparativos tanto de las estructuras legales creadas para luchar contra la discriminación como de las medidas legales específicas que definen a los grupos que padecen algún tipo de discriminación y establecen las medidas legislativas para protegerlos. Dentro de estas medidas se buscó identificar las garantías o protecciones, las sanciones, las acciones afirmativas y las instituciones encargadas de llevar a cabo las políticas públicas. Podemos decir que, con las limitaciones lógicas de un proyecto como el de esta comisión, se realizó un estudio transversal que consiste en la revisión de diversas legislaciones en torno a una problemática particular: cómo se formula legalmente el tema de la discriminación y qué se hace para reducirla.

Aunque obviamente no todos los países muestran la misma problemática en materia de discriminación, una de las regularidades reveladas por nuestro estudio se descubrió en lo referente a los grupos a los que se busca proteger en las legislaciones nacionales. Encontramos que la discriminación por motivos de raza o etnia, de sexo

y de religión son una constante que, además, se presenta independientemente del grado de desarrollo del Estado. Sin embargo, las legislaciones más avanzadas, que son las que corresponden a las democracias constitucionales con más altos niveles de desarrollo humano, amplitud de oportunidades y goce generalizado de libertades, incluyen protecciones contra la discriminación con base en las preferencias sexuales, hacia las personas con discapacidad o con motivo en el estado civil, entre otras. En algunos Estados encontramos la inclusión aleccionadora de grupos protegidos contra la discriminación que no entran en los catálogos convencionales: tales son los casos de la protección a ex convictos en la legislación de Canadá y la tipificación de los jóvenes como grupo vulnerabilizado en la legislación portuguesa. Sobre la discriminación por motivos de sexo llama la atención que en Australia no sólo las mujeres embarazadas son consideradas susceptibles de discriminación, sino que también se considera que puede ser discriminada toda mujer con potencial a embarazarse.

A partir de la asociación establecida en el párrafo anterior podría pensarse que los países menos desarrollados cuentan con legislaciones poco avanzadas en materia de discriminación. Sin embargo, encontramos que en un país como Bolivia existe una ley sobre personas con discapacidad que reconoce el derecho de éstas a tomar decisiones sobre su rehabilitación y su tratamiento, además de que establece un amplio conjunto de acciones afirmativas a favor de esta población. Legislaciones igualmente avanzadas encontramos en Colombia y Ecuador en cuanto a grupos étnicos y pueblos indígenas. En este último país, existe una prohibición expresa de la discriminación por preferencia sexual.

El análisis comparado de las cláusulas constitucionales en materia de discriminación permitió abordar el tema de la relación entre la igualdad formal y la igualdad material en las leyes fundamentales de las naciones. Este tema es particularmente pertinente para México, toda vez que recientemente el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional que estableció, en el artículo 1º de nuestra Constitución, una cláusula universalista y formal de protección contra la discriminación.

El constitucionalismo moderno comenzó a incluir cláusulas de igualdad material en sus ordenamientos legales como reflejo de la

exigencia democrática de que el Estado abone el camino de la igualdad social por medio de acciones institucionales.

Son precisamente las cláusulas de igualdad material, incluidas en los ordenamientos constitucionales o de otro tipo, las que han dado validez legal en muchos países a las llamadas “acciones afirmativas”. Este tipo de acciones, cuya enunciación genera todavía grandes desacuerdos (algunas posiciones las llaman todavía “discriminación positiva” o “discriminación inversa”, mientras otras prefieren llamarlas acciones institucionales), tiene en común, sin embargo, el propósito de compensar el daño histórico que la discriminación ha causado a los grupos vulnerabilizados.

Han sido los Estados más desarrollados los que han tenido mayores avances en cuanto a las medidas de acción afirmativa, y una de las razones de que esto haya sido así reside en la voluntad, y naturalmente en la capacidad económica, para derivar recursos estatales y estimular la obtención de recursos privados para el funcionamiento de estas medidas de compensación y de promoción social. Así, en Estados Unidos se estableció en materia de lucha contra la discriminación por discapacidad, mediante el *Americans with Disability Act*, una serie de medidas que van desde la construcción de infraestructura especial, hasta el otorgamiento de subsidios y de incentivos fiscales a quienes empleen a personas con discapacidad.

Ciertos Estados latinoamericanos también han experimentado con las políticas de acción afirmativa y, por ejemplo, en el caso de la lucha contra la discriminación por sexo, Costa Rica y Argentina han establecido cuotas mínimas para que las mujeres sean candidatas de primera línea a cargos de elección popular y ocupen puestos públicos de importancia. También son latinoamericanos los casos de Colombia, Ecuador y Guatemala que proporcionan a sus grupos indígenas recursos jurídicos para avanzar hacia la igualdad de oportunidades, aunque en este terreno las legislaciones más avanzadas son las de Canadá, Australia y Nueva Zelanda. En estos últimos países se ha logrado alcanzar un equilibrio razonable entre la protección de los derechos universales contra la discriminación y el reconocimiento de derechos étnicos y culturales de las poblaciones indígenas.

La comparación entre legislaciones prestó también atención al diseño de las instituciones nacionales encargadas de vigilar el cumplimiento de las leyes antidiscriminatorias. En este terreno existen

múltiples modalidades, pero fue posible encontrar que, en los países más avanzados en esta materia como Estados Unidos, Canadá, Sudáfrica o Australia, existen instituciones nacionales o federales cuya función es eliminar los obstáculos para la igualdad de oportunidades y sugerir políticas públicas (a veces participando en el diseño de las mismas) que introduzcan la no discriminación como criterio transversal en las actividades del Estado.

En la creación de una institución para combatir la discriminación en México es indispensable revisar los organismos que otros Estados han formado para el mismo efecto y que, en sus mejores versiones, han otorgado prioridad a los trabajos de prevención y compensación por encima de la mera vigilancia. La revisión de los objetivos, las atribuciones, las funciones y la estructura de estas instituciones ayuda a planear con mayor eficiencia una institución mexicana a la altura de los retos que plantea la lucha contra la discriminación en nuestro país.

El estudio de las legislaciones nacionales nos permite también evaluar las experiencias en el campo de la penalización contra las prácticas discriminatorias. El terreno de las sanciones es muy amplio y variado, pero lo cierto es que existe una coincidencia acerca de la necesidad de adoptar medidas de castigo contra las prácticas discriminatorias que, por un lado, sancionen su ejercicio y, por otro, prevengan y reduzcan su incidencia. En el terreno de las sanciones, éstas pueden aplicarse a personas físicas o morales que incurran en un acto discriminatorio según se tipifique en cada caso nacional. Datos pertinentes al respecto son, por ejemplo, que en Argentina la discriminación es, en algunos casos, una agravante para otros delitos y que en otros casos se penaliza con prisión, mientras que en algunos países es sólo una u otra cosa. También tiene importancia el nivel legal de las sanciones, pues hay países que han apostado por la efectividad de las medidas antidiscriminatorias en la vida cotidiana. Así, en Costa Rica quien discrimine a una persona con discapacidad en el transporte público es sancionado con una multa.

Se encontraron otras aportaciones relevantes en este estudio comparativo. En las legislaciones de Gran Bretaña y Australia aparece una diferencia de gran importancia para el combate contra la discriminación. Ambos esquemas jurídicos diferencian entre la discriminación directa y la discriminación indirecta y prohíben ambas. Aun-

que la primera de estas formas es más evidente porque se materializa en una práctica de desprecio que agrede a un grupo en particular de manera más o menos abierta, la segunda, aunque menos visible, es igualmente perniciosa, pues aunque su objetivo directo no es anular o limitar el acceso a los derechos y a las oportunidades a alguna persona o grupo, en los hechos limita o anula este acceso al establecer condiciones que no puede cumplir gran parte de la población. Esta última observación, como muchas otras que el análisis de las legislaciones comparadas permite apreciar, se refleja en el proyecto de ley que la comisión presenta ante el Congreso de la Unión.

Los avances en las legislaciones de otras naciones son valiosos ejemplos que, al pasar por el tamiz de nuestra experiencia nacional, nos muestran las rutas productivas en la lucha contra la discriminación, así como las que no conducen muy lejos y las que claramente pueden ser regresivas. En cualquier caso, la principal constatación que puede derivarse de estos esbozos comparativos es la certificación del enorme atraso en que se hallan nuestras leyes en el proceso de lucha contra la discriminación. Aunque en ningún proceso de esta magnitud pueden darse saltos que no correspondan a nuestro propio proceso histórico, también es posible aprender de los aciertos y de los errores de otras naciones y, al hacerlo, construir respuestas más claras y eficaces que las que se formularían si permaneciéramos de espaldas a lo que sucede en el mundo.

La legalidad internacional y los compromisos de México

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, y con el convencimiento de que un marco común de normas era necesario para el desarrollo y la convivencia mundial, la comunidad internacional decidió regular las acciones comunes de los Estados y proteger a las poblaciones del orbe sobre la base de un régimen de derechos. Como es de todos sabido, este compromiso sigue vigente. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 no fue sino el inicio de una larga serie de encuentros y debates que han llevado a la celebración de un conjunto de acuerdos referentes a la protección de las poblaciones y al reconocimiento de derechos.

Dentro de este marco, la comunidad internacional ha mostrado un particular interés en garantizar el principio de no discriminación. En efecto, en su artículo 1º, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU reconoce que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Con este mismo espíritu, el principio de igualdad de tratamiento figura en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la Declaración de Filadelfia de 1944, que reza: “a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a buscar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.”

Además de este compromiso con la garantía universal de no discriminación, la ONU y diversos foros regionales, en particular la Organización de Estados Americanos (OEA), han estimado necesario elaborar pactos y acuerdos dirigidos a eliminar, de manera explícita, ciertas formas de discriminación que revisten formas o actitudes particulares.

La lucha contra la discriminación en México no puede ignorar esa vasta discusión en lo que podemos llamar “el espacio público internacional”, que incluye tanto los acuerdos generados por los organismos gubernamentales como las demandas generadas por los organismos no gubernamentales (ONG). Es imposible desconocer que una de las evoluciones más significativas de la última década es la creciente presencia de las ONG en la elaboración y en los contenidos de la agenda internacional. No podemos entonces ignorar los diferentes consensos y compromisos que este “espacio público internacional” ha generado en materia de lucha contra la discriminación, ni mucho menos su concretización en el derecho internacional, las más de las veces promovidos y ratificados por nuestro país.

De ahí que la comisión haya considerado necesario realizar un amplio estudio sobre los avances y los rezagos en el proceso de adaptación de la norma nacional a los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y de discriminación firmados por México.

El conjunto de los instrumentos internacionales de los que México forma parte (acuerdos que versan sobre una amplia gama de derechos, desde los derechos relativos a la equidad de género hasta los culturales, pasando por los políticos, los civiles, los económicos,

los sociales, así como los del ámbito humanitario) suman un total de 58. Este voluminoso conjunto de normas y acuerdos representa, sin duda, un notable y valioso esfuerzo de la comunidad internacional. Valga subrayar que en la lucha contra las diferentes formas de discriminación los instrumentos internacionales no sólo ofrecen orientaciones normativas, sino que permiten homogenizar conceptos y ofrecen ordenamientos dirigidos a proteger grupos sociales susceptibles de sufrir discriminación. También la labor concretizada en ellos facilita el debate y la cooperación internacional; permite confrontar estrategias y comparar las diferentes experiencias nacionales y, finalmente, es una aportación útil (obligatoria) en la elaboración y la determinación de políticas nacionales de lucha contra la discriminación.

Además de los principios y de las garantías universales de no discriminación, la comunidad internacional ha creído necesario elaborar instrumentos normativos destinados a prevenir y a erradicar la discriminación ejercida contra categorías de personas. De aquí que el catálogo de tratados y normas mencionado incluya un conjunto de ordenamientos específicos destinados a asegurar la igualdad de tratamiento y de oportunidades a las personas con discapacidad, a las poblaciones indígenas, a las mujeres, a las niñas y a los niños, a los trabajadores migrantes y a las personas de la tercera edad o adultos mayores.

Si bien la lucha contra la discriminación se ha beneficiado de los acuerdos multilaterales, no es posible desconocer que su adecuación a la legislación nacional y su aplicación efectiva se han topado habitualmente con barreras importantes. De acuerdo con el estudio realizado, los obstáculos más significativos son fundamentalmente de dos tipos:

- a) *La opacidad de la obligatoriedad de los tratados internacionales ratificados en el ámbito nacional.* A pesar del rango que les reconoce explícitamente el artículo 133 constitucional, el alcance y la obligatoriedad de los tratados internacionales han sido constantemente discutidos y, en consecuencia, se han visto frecuentemente mermados al momento de su aplicación. Dicho en otras palabras, en los hechos, numerosos ordenamientos de la legislación nacional han permanecido inmunes

a las modificaciones y a los avances aportados por los acuerdos internacionales. Sin embargo, la última tesis de la Suprema Corte de Justicia, la 77/99 (noviembre de 1999), que reformula la doctrina que hasta entonces era vigente, ha confirmado el rango superior de los tratados, definiéndolos como sólo inferiores en nuestro orden legal a la norma constitucional.

- b) *El desconocimiento de los acuerdos internacionales.* Otro problema, más difuso pero no por ello menos importante, es el desconocimiento generalizado de los contenidos de los tratados internacionales. Si su obligatoriedad ha sido debatida, sus contenidos son poco conocidos no sólo por las autoridades y los jueces que deben vigilar su aplicación, sino también por aquellos individuos o grupos que podrían esgrimirlos a su favor y exigir su cumplimiento. La opinión reiterada de los expertos en la materia enfatiza la necesidad de llevar a cabo acciones que hagan del conocimiento del público en general los contenidos de los acuerdos internacionales ratificados por México.

Por lo anterior, para asegurar la eficacia jurídica de dichos instrumentos internacionales, además de establecer procedimientos de incorporación a la norma nacional, creemos que sería conveniente:

- I. Institucionalizar políticas de información dirigidas tanto a la población como a las autoridades, a los funcionarios, a los legisladores y, en general, a todos aquellos que participen en la aplicación de dichos tratados. Esto, a fin de que, *a)* se conozcan los documentos; *b)* se sepa de la obligatoriedad de su cumplimiento y *c)* se tome en cuenta su contenido específico.
- II. Establecer mecanismos de seguimiento y de evaluación de la aplicación de los tratados internacionales, tanto en el nivel del sistema judicial como en el de políticas públicas.

Ahora bien, a pesar de las bondades indiscutibles de los tratados internacionales que hemos mencionado, es necesario matizar su alcance. Es natural que los acuerdos internacionales puedan, con el transcurso del tiempo, quedar en rezago frente a los cambios sociales y políticos de cualquier sociedad, incluida la mexicana. De aquí

que sea necesario, en muchos casos, hacer valer los mecanismos de revisión, de manera que sea posible corroborar o redefinir sus objetivos o sus enfoques, según las exigencias de la nueva realidad y según los procedimientos y los lapsos previstos en las propias estipulaciones acordadas. A continuación ofrecemos unos cuantos ejemplos de instrumentos jurídicos internacionales destacados que se relacionan con algunas de las prácticas discriminatorias más frecuentes.

ACUERDOS INTERNACIONALES POR GRUPOS PROTEGIDOS

Mujeres

La eliminación de la discriminación por sexo es, sin duda, uno de los objetivos que más aportaciones ha generado por parte de la comunidad internacional. Pero también su adecuación es una de las que sufren mayor rezago en los ordenamientos nacionales, en particular en los códigos locales. Resulta notable el hecho de que diferentes voces han sugerido que este rezago debe de ser calificado, por sí mismo, como una forma de discriminación, pues opaca y lleva a ignorar el pleno reconocimiento de derechos ya acordados ante otras instancias por el Estado mexicano.

En este contexto, vale la pena reiterar que no es suficiente con realizar un examen de la integración de normas específicas de los tratados internacionales a los ordenamientos internos, federales o locales. Se debe ir más allá y definir mecanismos (por ejemplo, órganos públicos de vigilancia, calificadores y de sanción) que permitan acelerar la aplicación de los avances legales generados por los tratados internacionales. Esto tendría que hacerse de manera particular en los códigos y ordenamientos del ámbito local. Esta labor facilitaría también la homogenización legal (fundada en el rango jerárquico que se le ha reconocido a los tratados internacionales) en todas las entidades federativas respecto a los derechos humanos, en lo general; y en los casos de violencia, interrupción del embarazo y de discriminación por sexo, en lo particular.

A corto plazo, una de las acciones que permitiría confirmar el compromiso del Estado mexicano con la lucha contra la discrimina-

ción por sexo, sería la ratificación por parte del Senado del protocolo facultativo del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Siguiendo las normas establecidas por el CEDAW y sus consiguientes recomendaciones (14/05/98), la lucha contra la discriminación por sexo debe favorecer particularmente la transformación de las mentalidades en la educación y en la familia; la promoción de programas particulares para las mujeres rurales e indígenas; el apoyo a la difusión del conocimiento de los derechos sexuales y reproductivos en el sistema educativo y en el sistema público de salud; así como la lucha contra la discriminación de las mujeres en el ámbito laboral, en particular la que se funda en el estado de embarazo.

Entre los derechos reconocidos a las mujeres, destaca el hecho de que La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem Do Para (también ratificada por México), ha reconocido en su Artículo 3° que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”. Los Estados parte se obligan entonces y de acuerdo con el Artículo 7°, fracción b, a “prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”. Al adoptar este ordenamiento, los Estados asumen un compromiso amplio que incluye acciones tales como “fomentar el conocimiento del derecho de la mujer” (Artículo 8°, fracción a); “Modificar los patrones socio-culturales de conducta” (Artículo 8° fracción b); así como incidir en el ámbito privado o en “las prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer” (Artículo 7°).

Personas con discapacidad

Los instrumentos internacionales contra la discriminación de las personas con discapacidad, en particular las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de la ONU y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA, 8 de junio de 1999), contienen valiosas aportaciones en la materia.

Del estudio de dichos ordenamientos se desprende la necesidad de integrar en la aplicación de las políticas públicas y en la legislación nacional, el glosario de definiciones elaborado por la OMS con el fin de “provee(r) un lenguaje común estandarizado que posibilite la comunicación acerca de la salud y las atenciones de salud”, como ha sido defendido por la especialista María Eugenia Antúnez.

Siguiendo el mismo criterio de homogenización, pero esta vez en lo que atañe a los ordenamientos legales, creemos que es necesario integrar las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de la ONU (aprobadas por la plenaria el 20 de diciembre de 1993) a la normatividad nacional. Este instrumento sintetiza, sin duda, las mejores propuestas en la materia. Establece requisitos para la igualdad de participación, define las esferas pertinentes para la igualdad de participación, las medidas de ejecución y los mecanismos de supervisión. Las Normas Uniformes no constituyen un instrumento vinculante; no obstante, México ha ratificado (el 26 de abril de 2000) la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad,¹ que retoma la mayor parte de estas disposiciones.

Sin embargo, es importante precisar que desde finales de la década de los ochenta y durante toda la década de los noventa, se ha generado un proceso que ha establecido bases para la atención y el desarrollo social de la población con discapacidad. En este proceso, las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de la ONU y la Convención Interamericana de la OEA, son instrumentos internacionales que ya han servido como base para la definición de algunos elementos de la legislación mexicana en materia de discapacidad. Así mismo, es necesario señalar que, a partir de 1998 se promulgó la Norma Oficial Mexicana NOM-173-SSA1-1998, para la atención integral a personas con discapacidad. La norma oficial mexicana es el instrumento que estandariza conceptos y significados en materia de discapacidad, que deben ser aplicados en forma obligatoria en todos los niveles de salud del país, correspondiendo a la Secretaría de Salud su cabal aplicación.

¹ Adoptada el 8 de junio de 1999. Sin embargo, este Convenio aún no entra en vigor.

Poblaciones indígenas

El 4 de septiembre de 1990, México ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes. Sin duda alguna, el reconocimiento de derechos “a conservar costumbres e instituciones propias”, tal y como lo estipula el Artículo 8° del Convenio, es un instrumento de gran valía en la lucha contra la discriminación. Siguiendo el espíritu del Convenio 169, creemos que el principio de no discriminación y de igualdad de oportunidad no debe ser abstracto, sino que debe sustentarse en contextos económicos, sociales y culturales que faculden su ejercicio.

Sin embargo, la realización de un estudio detenido del grado de adecuación actual de los instrumentos normativos nacionales (en los tres niveles de gobierno) respecto al Convenio 169 sería un instrumento útil, ya que, según la opinión de algunos de los especialistas consultados, es de suponerse que el grado de integración actualmente sea alto. Si esta hipótesis es acertada, entonces sería de gran utilidad un análisis atento de los efectos prácticos, positivos o negativos, que ha producido la adecuación de las normas nacionales de los tres niveles de gobierno al Convenio 169.

En cuanto al polémico reconocimiento de derechos colectivos que propone el Convenio, creemos que no son problemáticos si se cumplen las siguientes condiciones: si no entran en contradicción con el sistema internacional de derechos contenidos en las declaraciones de la ONU, los pactos y las diferentes convenciones; si reconocen “el derecho de salida” de la colectividad de cada uno sus miembros; si el reconocimiento de la disimetría de derechos no lleva a un total abandono del principio de reciprocidad de los mismos; si no se niega el derecho de los individuos a adoptar múltiples afinidades y lealtades; y, finalmente, si se reconoce que los derechos fundamentales son condición necesaria para la articulación y la redefinición de la pluralidad de identidades que pueblan la nación.

LALUCHA CONTRALADISCRIMINACIÓN
Y EL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS

De nuestro estudio de los acuerdos internacionales hemos concluido que las normas internacionales en materia de lucha contra la dis-

crimianación sólo adquieren pleno sentido si se interpretan desde la perspectiva de lo que podemos llamar “el sistema internacional de derechos”. Este sistema encuentra su sustento en el marco general de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, completada por los dos pactos internacionales de 1966 relativos a los derechos civiles y políticos, así como a los derechos económicos, sociales y culturales.

Una simple superposición de dichos instrumentos muestra que tal sistema internacional se forma con lo que se ha llamado “las tres generaciones de derechos”, es decir: *a)* los *Derechos civiles y políticos*, tales como la tolerancia religiosa, la libertad de asociación, la libertad de expresión, el derecho al voto, etcétera; *b)* los *Derechos socioeconómicos*, tales como el derecho a la educación, a la habitación, a la salud, al empleo, etcétera, y *c)* los *Derechos culturales*, entendidos como la obligación del Estado a garantizar la diversidad cultural.

La idea de un sistema de derechos es coherente y no entraña conflictos si se admite que tales derechos deben sujetarse tanto al principio de universalidad de los derechos humanos como al principio de indivisibilidad. Este último se refiere a la imposibilidad de establecer cualquier jerarquización entre, por una parte, los derechos civiles y políticos y, por otra, los derechos económicos, sociales y culturales. Finalmente, creemos que la lucha contra la discriminación debe apoyarse, como lo hace a nuestro parecer el sistema internacional de derechos, en el principio de interdependencia entre derechos humanos, democracia y desarrollo. En este contexto, y a pesar de los lamentables acontecimientos que enmarcaron la celebración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, llevada a cabo en Durban, Sudáfrica, del 31 de agosto al 7 de septiembre de 2001, no debería obviarse la importancia de esta reunión internacional que, en su Declaración Final, estableció un firme compromiso, por parte de la gran mayoría de los países que integran la ONU, de avanzar en la protección sistemática de las personas contra el racismo, la xenofobia y otras formas igualmente rechazables de discriminación.

En todo caso, el estudio de la legislación internacional que obliga a nuestro país a actuar en materia de lucha contra la discriminación,

así como las enseñanzas presentes en las legislaciones antidiscriminatorias de otros países, serían recursos vanos si no fueran aprovechados para alimentar nuestro proyecto de reforma legal. El proyecto de legislación que ahora proponemos responde, por supuesto, a nuestra compleja problemática social pero, al mismo tiempo, pretende integrar el acervo jurídico y político internacional en la materia, tanto en lo que toca a los instrumentos internacionales vinculantes, como a los aportes presentes en legislaciones emblemáticas de otras naciones.

La ley que necesitamos

REFORMA CONSTITUCIONAL

El 14 de agosto de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia indígena aprobada por el Poder Reformador de la Constitución y promulgada por el Poder Ejecutivo Federal. Dicha reforma incluye, por primera vez en la historia del constitucionalismo mexicano, una cláusula relativa a la discriminación con la siguiente redacción:

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.

Se trata de un gran avance en la lucha por la transformación política y social que, desde hace algunos años, se inició en México para construir un régimen genuinamente democrático. Las cláusulas de no discriminación, incluidas en la mayoría de las constituciones del mundo, son uno de los instrumentos jurídicos fundamentales que permiten concretar el principio general de igualdad. Se trata de la enumeración de un conjunto de criterios con base en los cuales queda prohibido dar un trato injustamente diferente a los individuos.

Este reconocimiento de la igualdad formal se traduce, principalmente, en dos supuestos distintos: *a)* igualdad ante la ley y *b)* igual-

dad en la ley. De acuerdo con el primer supuesto se entiende que todos los ciudadanos tienen igual capacidad jurídica ante los tribunales. También significa que las leyes que emite el legislativo deben tener un carácter general. El segundo supuesto se traduce en la obligación constitucional para el legislador de respetar el principio de igualdad en el contenido de cualquier norma que sea capaz de producir. Además, el poder legislativo queda obligado a realizar una revisión de toda la legislación nacional con el objeto de identificar las normas que vulneren el contenido de la cláusula y adecuarlas al nuevo principio de igualdad formal.

Aun cuando éstas sean las dos consecuencias fundamentales que se desprenden de la incorporación constitucional de la prohibición de la discriminación, ello no significa que la conducta de otros sujetos no quede también vinculada a la misma. Por tanto, también los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como los propios particulares, quedan de distintas formas obligados por este mandato de igualdad.

En lo que se refiere a la reciente aprobación del Artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución de nuestro país, conviene señalar que, aun cuando se trata de un importante avance para iniciar una lucha frontal contra la discriminación desde el campo del derecho, su redacción padece algunas inconsistencias. El hecho de que se hayan utilizado conceptos como “capacidades diferentes” en vez de “discapacidad” o que se refiera a las “preferencias”, en general, sin especificar, por ejemplo, el adjetivo “sexuales”, como hacen otras constituciones en el mundo (Sudáfrica, Ecuador, Argentina o Brasil, entre muchos otros), o que no incluya el concepto de lengua, son, sin duda alguna, deficiencias. No obstante, no debe dejar de reconocerse la enorme aportación jurídica, política y, en última instancia, civilizatoria de esta cláusula, pues, al prohibir la discriminación en su primer enunciado constitucional, nuestra nación reconoce la incidencia y el daño social de las prácticas discriminatorias y declara su compromiso con su prevención y eliminación.

LEY CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

La Comisión formuló una propuesta de proyecto de ley para eliminar y prevenir todas las formas de discriminación en nuestro país. Esta propuesta consta de siete capítulos más los respectivos transitorios:

Un primer capítulo de disposiciones generales, un segundo capítulo sobre tipos de discriminación y grupos en situación de vulnerabilidad, un tercero relativo a las medidas de igualación positiva o acción afirmativa, un cuarto sobre la estructura del órgano encargado de luchar contra la discriminación, un quinto que regula el procedimiento para presentar quejas ante el mismo, un sexto que se refiere al derecho a la información y un último capítulo que prevé las sanciones que se impondrán a quienes violen la Ley y las responsabilidades de los servidores públicos.

Justificación de la Ley

El derecho, si se utiliza como instrumento de cambio, es una herramienta de enorme utilidad, capaz de apoyar e impulsar el cambio cultural que requiere nuestro país para poder construir una sociedad más justa y democrática. Si continuamos permitiendo que en México sobreviva un sistema político, social y cultural que reproduzca las diferencias tan acusadas que existen entre unos ciudadanos y otros, será imposible consolidar un verdadero régimen democrático, un régimen en el que “los juicios, los pareceres y las orientaciones políticas de todos los individuos [...] tienen una igual dignidad”.²

Impulsar una ley contra la discriminación en México es dar un paso en favor de la construcción de la cultura de la democracia. Un paso en favor de los valores del pluralismo, de la diversidad, de la alteridad y de la diferencia. Es el comienzo de esa necesaria búsqueda por construir un entorno donde las diferencias puedan cultivarse en un marco de igualdad y de respeto recíproco.

El primer paso para lograr este cometido es hacer visible una realidad que por siglos ha permanecido oculta. Promulgar una ley contra la discriminación tendrá como primer resultado introducir en el debate público uno de los problemas sociales más lesivos para la dignidad de millones de personas; un problema que hasta ahora ha recibido muy escasa atención, y que genera desde las más obvias hasta las más complejas formas de exclusión. La posibilidad de combatir un problema social, exige, en primer lugar, que la sociedad lo

² Michelangelo Bovero, *Contro il governo dei peggiori*, 2000, citado por Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio*, México, UNAM, 2001 (en prensa).

reconozca como tal y que comience a hacerse visible el enorme daño social que existe detrás de cualquiera de las manifestaciones del desprecio hacia quienes son diferentes.

En este sentido, conviene subrayar la importancia del impacto cultural que una ley contra la discriminación habrá de tener en la sociedad mexicana. No se debe olvidar que si las diferencias de trato hacia ciertos grupos determinados no son prohibidas por el ordenamiento legal, de tal forma que comiencen a ser concebidas por la comunidad como violaciones al orden jurídico y sujetas a sanción, se corre el riesgo de que muchas de las prácticas discriminatorias continúen pasando desapercibidas y sigan siendo consideradas formas espontáneas de conducta que obedecen a razones históricas o aparentemente naturales y, por lo tanto, aceptables.

Por supuesto, la mayor aportación de la ley será construir un conjunto de instrumentos jurídicos que permitirán, tanto a la sociedad civil como a las autoridades, avanzar en la lucha por la igualdad de oportunidades. El objetivo es contar con una ley eficaz que permita influir en la realidad con acciones concretas, a través de las cuales puedan eliminarse las formas de exclusión que impiden el pleno goce de los derechos y de las libertades de las personas.

La ley contra la discriminación, y el órgano que ésta misma habrá de crear serían, en este sentido, las herramientas principales de coordinación que permitirán emprender acciones informativas, educativas y de tutela contra la discriminación y a favor del trato recíproco e igualitario entre las personas.

Estructura de la Ley

1) Disposiciones generales

De este primer capítulo de la Ley cabe resaltar tres importantes discusiones que tuvieron lugar en la Comisión. En primer lugar, la necesidad de establecer la obligación de las autoridades y de los órganos públicos de adoptar todas las medidas que estén a su alcance, y hasta el máximo de recursos de que dispongan, para evitar que cualquier persona que se encuentre en México sea objeto de cualquier tipo de discriminación.

Una segunda discusión giró en torno a la necesidad de reafirmar en la propia Ley que la actuación de las autoridades, además de tener que adecuarse a lo establecido en nuestra Constitución, deberá apearse a lo señalado en los tratados y las convenciones internacionales que México ha firmado en la materia. Ha sido de enorme interés para la Comisión que se reconozca el valor normativo de dichos instrumentos. En este sentido, se ha señalado expresamente en la Ley que la interpretación que se haga del contenido de la misma deberá realizarse sin disonancia con lo establecido en dichos pactos y convenciones, así como con la interpretación que de éstos hayan llevado a cabo los órganos internacionales especializados.

En tercer lugar, y también relacionado con el tema de la interpretación, se acordó incluir en la Ley una cláusula *pro homine*. Ella establece que en caso de que hubiera varias posibles interpretaciones del texto de la Ley, deberá preferirse aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

La discriminación es un fenómeno que afecta a una parte muy importante de la población. Debido a una razón u otra, prácticamente todos los individuos de una sociedad (sobre todo de una sociedad tan desigual como la mexicana) sufren o han sufrido algún tipo de discriminación. Sin embargo, existen grupos específicos de personas que durante años y en ocasiones siglos han tenido que enfrentar una permanente situación de marginalidad y de desigualdad. En estos casos, la garantía de igualdad *en la ley y ante la ley* no es suficiente para el goce pleno de sus derechos y libertades fundamentales. Frente a estas realidades es indispensable que el gobierno emprenda acciones compensatorias y de igualación positiva que ayuden a dichos grupos a abandonar esa situación de extrema desventaja y desamparo.

Como resultado de las discusiones de la Comisión, se identificaron los siguientes grupos en situación de vulnerabilidad: por razón de sexo, de edad, de origen étnico, de discapacidad, de confesión religiosa y de preferencia sexual.

2) Medidas contra la discriminación

En el capítulo II se desarrolló, por cada uno de los grupos señalados en el párrafo anterior, un artículo específico que prohíbe expresa-

mente, tanto a autoridades como a particulares, ejercer aquellas formas de discriminación que fueron identificadas como las más lesivas y comunes.

En el capítulo de disposiciones generales, la Ley establece previsiones generales en contra de cualquier tipo de discriminación. En el segundo capítulo se establecen prohibiciones expresas para intentar combatir las formas más destructivas de exclusión. Ello se hace de forma enunciativa y no limitativa.

3) Acciones compensatorias

Una acción compensatoria es un instrumento a cargo del Estado que tiene por objeto alcanzar en los hechos la igualdad de oportunidades entre ciudadanas y ciudadanos. Dichas acciones se basan en una diferencia de trato, constitucionalmente admisible, que busca compensar la extrema desigualdad material que ahora conocemos. Diseñar una ley contra la discriminación exigía incluir un capítulo donde se incorporaran este tipo de acciones. En caso contrario, se produciría una ley condenada a tener una escasa influencia en nuestra realidad social. El objetivo de estas acciones es establecer obligaciones para el Estado de forma que se compense la situación de los grupos vulnerabilizados y se establezca un punto de arranque, relativamente homogéneo, igual para todas las personas. Se trata de incidir en las raíces sociales del fenómeno, obligando al Estado a que actúe en consecuencia e intervenga activamente contra las causas de la exclusión social.

4) Órgano contra la discriminación, recurso y sanciones

Una de las aportaciones más destacadas de la Ley será la creación del órgano que coordinaría en México la lucha contra la discriminación. Este órgano ayudaría a vigilar la aplicación de la propia Ley. Una de las discusiones más recurrentes en la Comisión giró en torno a la naturaleza de dicho órgano. Se ha insistido en diversos foros en la importancia de que éste tenga el carácter de autoridad. Debe ser un órgano capaz de sancionar a quienes cometan cualquier tipo de discriminación. Por esta razón, la propia ley prevé dos capítulos más, en los cuales se establece el recurso que estará al alcance de todas

y todos los ciudadanos en caso de que sufran algún tipo de discriminación y algunas consecuencias jurídicas para el caso en que no se cumpla la Ley.

5) Derecho a la información

El último capítulo de la Ley se refiere al derecho a la información. Se trata de un conjunto de normas que obligan al propio órgano encargado de luchar contra la discriminación a poner al alcance de la ciudadanía la información sobre su trabajo. En este último apartado se prevé que el órgano rinda de forma oficiosa una serie de informes regulares que permitan a la ciudadanía estar al tanto de la administración del órgano y del estado que guarda el combate a la discriminación.

La institución necesaria

La Comisión ha trabajado en la creación de un proyecto de ley que reglamente la protección frente a los actos discriminatorios de que pudiera ser objeto cualquier persona o grupo de personas en el territorio nacional. Sin embargo, esta prevención jurídica podría no ser suficiente para prevenir, disminuir y erradicar la discriminación, ni para crear condiciones de igualdad de oportunidades en nuestro país, sobre todo en cuanto a la mencionada nivelación de las condiciones de partida de las personas y de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Así, se mantiene como un imperativo la definición de apoyos y de compensaciones especiales para que estas personas y grupos puedan acceder al pleno disfrute de todos sus derechos.

Para alcanzar este objetivo, la Comisión elaboró un proyecto de institución de Estado responsable de administrar, vigilar y promover el cumplimiento de las disposiciones constitucionales en materia de discriminación y de la Ley reglamentaria referida. Es precisamente en esta última en la que se halla incluido un capítulo sobre esta institución que tentativamente denominamos Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

En México, el fenómeno de la discriminación ha sido abordado en ámbitos académicos, de gobierno y de organizaciones no gubernamentales; sin embargo, los esfuerzos han sido intermitentes y aislados, además de que sólo se han enfocado a problemáticas de grupos específicos. En su mayor parte, estos esfuerzos han sido de gran valía, pero han estado limitados por la temporalidad de las administraciones gubernamentales, por la invisibilidad del fenómeno en amplios sectores de la sociedad y de las instituciones públicas y privadas, por la indiferencia y la aceptación sociales frente a las variadas expresiones del fenómeno, por la inexistencia de un enfoque estructural para hacerle frente y prevenirlo, así como por la escasez de recursos y el orden de prioridades de las instituciones y de la opinión pública.

El carácter disperso de las iniciativas es una de las razones por las que la lucha contra la discriminación no ha encontrado una vía que haga posible un consenso acerca de la mejor manera de incorporar esfuerzos y proyectos para trazar la estrategia integral que requiere una tarea como la que nos proponemos.

La propia Comisión es ya un primer espacio de concurrencia, en el que personalidades que provienen de instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales han iniciado tareas que el propio Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación tendría que continuar. Tal es el caso del estudio comparado de la legislación internacional y la revisión de los tratados internacionales en materia de discriminación, la investigación de las causas, las formas, las expresiones, las consecuencias y los costos del fenómeno discriminatorio en México, la elaboración de proyectos de ley en la materia, así como la elaboración de propuestas de reformas legales que adecuen la norma nacional a las nuevas leyes de la materia y a los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano y que lo obligan a cumplir con compromisos en la materia.

La elaboración de un proyecto de una institución nacional encargada de prevenir la discriminación, así como de guiar, promover y orientar las políticas públicas y programas sociales que prevengan, disminuyan y erradiquen la discriminación en todos los ámbitos sociales e institucionales de nuestro país es una empresa que ha requerido de una proyección ambiciosa y novedosa. Para ello se formó un grupo de prominentes especialistas que cuentan con experiencia

y años de trabajo, desde diversas trincheras, en la formulación de propuestas para mejorar la situación de los grupos de personas en situación de vulnerabilidad, así como en la creación, el diseño y el funcionamiento de instituciones públicas, privadas y sociales.

Una de las primeras interrogantes que el proyecto plantea se refiere a la pertinencia de promover la creación de una institución con competencias específicas en la materia. La revisión de las experiencias institucionales públicas, privadas y sociales que atienden problemáticas similares a los objetivos del pretendido Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, así como los testimonios, las ponencias y los estudios elaborados por especialistas y expuestos y discutidos en el seno de la propia Comisión, mostraron múltiples situaciones que evidencian la carencia de políticas públicas *ad hoc*, de información, planeación, prevención, infraestructura, previsiones legales, capacitación para la atención y procuración de justicia en casos de discriminación directa o indirecta en los ámbitos público, privado y social. Ello desembocó en la premisa de que la nueva institución debería actuar en una amplia gama de situaciones y problemáticas relativas a la discriminación no previstas, invisibles, toleradas o desatendidas por las actuales instituciones públicas y privadas.

Al contemplar la posibilidad de establecer acciones positivas del Estado mexicano en seguimiento de la prohibición de discriminar que hoy establece la Constitución General de la República, es posible apreciar el problema del ámbito de competencia de las instituciones públicas en que debe ubicarse esa responsabilidad. Para abordar este asunto, debe considerarse que el Poder Judicial tiene atribuciones específicas para reparar la violación a garantías individuales mediante el juicio de amparo; que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos también tiene competencia para intervenir en esos casos en el marco de sus atribuciones limitadas y para efectos de formular recomendaciones; que las autoridades de procuración de justicia son a quienes corresponde actuar cuando la conculcación del derecho fundamental está considerado un delito en la legislación y que las autoridades judiciales de carácter civil tienen competencia para intervenir en las demandas que pretendan fincar responsabilidad por daño moral a quienes han incurrido en conductas ilícitas vinculadas con la violación de derechos fundamentales.

Ante la existencia de estos ámbitos de competencia, se estima la importancia de establecer un órgano que se encargue de propiciar el establecimiento de políticas públicas para alcanzar el imperio de la norma que prohíbe la discriminación a través de una acción paulatina en contra de las manifestaciones de ese fenómeno, fundamentalmente mediante un cambio en los comportamientos y las actitudes culturales del pueblo mexicano. La intervención del Poder Judicial de la Federación en el juicio de amparo y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través del procedimiento de queja son medios reparadores; también de la misma naturaleza son las tareas a cargo de los órganos de procuración de justicia y de los tribunales civiles.

Lo que se busca ahora es establecer un ámbito de competencia que fomente una cultura nueva, que prevea situaciones de discriminación y, a través de su acción, que aliente un cambio en los comportamientos, sin dejar de considerar un catálogo de medidas administrativas que no cabe apreciar como sanciones en su acepción más extendida, sino más bien como acciones para desincentivar cualquier conducta de naturaleza discriminatoria.

Esta nueva institución habría de ubicarse en este momento de la evolución de nuestro orden jurídico y de las instituciones que de él emanan como un órgano de Estado constitucionalmente autónomo o como parte de las estructuras descentralizadas del Poder Ejecutivo, sobre la base de establecer su autonomía técnica, administrativa y de gestión.

Hay muchas razones que pueden esgrimirse para el establecimiento de esta institución. La no discriminación, al igual que la prohibición de la esclavitud, es un presupuesto para el disfrute de los derechos fundamentales. Si bien la esclavitud no es ya, por fortuna, un problema de la sociedad mexicana contemporánea, los fenómenos discriminatorios sí constituyen una realidad.

El derecho a no ser discriminado tiene un carácter genérico y particular que antecede o convive con el disfrute de las demás libertades esenciales. Puede afirmarse que, en cierta medida, constituye un gran paraguas para el goce de esos derechos, ya que la discriminación implica un menoscabo total de esa esfera, a lo que puede agregarse la conculcación de derechos fundamentales específicos. Puede apreciarse incluso que en los instrumentos que la comuni-

dad internacional ha suscrito en materia de derechos humanos, la regla básica es el establecimiento del disfrute de éstos sobre la base de que no es posible imponer ningún criterio de discriminación, porque equivaldría a su restricción o a su conculcación.

La consolidación del derecho a no ser discriminado sobre la base de la promoción activa del mismo constituye un deber de acción del Estado mexicano y no únicamente una tarea a cargo de instituciones que tienen la responsabilidad de reparar el quebranto del orden normativo. Desde esta perspectiva, el nuevo órgano a cargo de las responsabilidades del Estado mexicano en el ámbito federal en materia de eliminación de la discriminación tendría a su cargo tareas de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato y de prevención de conductas discriminatorias, sin que ello se desligara de la posibilidad de contar con instrumentos que le permitan construir un cambio de condiciones culturales a través de su actuación. No se trataría tanto de proporcionar un mecanismo jurisdiccional o casi jurisdiccional para lograr la sanción de conductas discriminatorias, sino de alentar una conducta que erradique esos comportamientos, a través de acciones de denuncia pública de quien incurra en ellas, o de reconocimiento a quien practique la igualdad de oportunidades y de trato.

Así, la adopción de políticas para provocar un cambio de pautas culturales requiere de una institución específica. La operatividad y el grado de eficacia para la promoción de una cultura ajena a la discriminación exige una atención concreta en la materia. Hoy el juicio de amparo sirve para la protección de todas las garantías individuales; las quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son pertinentes para lograr la tutela de las libertades fundamentales consagradas por el orden jurídico mexicano; la denuncia ante los órganos de procuración de justicia es el mecanismo para buscar el ejercicio de la acción penal en contra de quienes han incurrido en actos que al mismo tiempo están considerados delitos por las leyes y la interposición de una demanda ante los tribunales civiles es el medio para buscar el resarcimiento del daño moral que pueda haberse causado por una conducta discriminatoria.

En todos los casos mencionados existen ámbitos de competencia de instituciones que actúan en relación con todo el universo de las garantías individuales, de los derechos humanos que concede el

orden jurídico mexicano, de cualquier conducta delictiva a cargo de los particulares y de cualquier tipo de controversia de carácter civil que pudiera plantearse. Es decir, que en los cuatro ámbitos a los que nos referimos, las cuestiones de discriminación forman parte del eventual ámbito de actuación, sin que le corresponda a ninguna de esas instancias como competencia específica, única o exclusiva.

El análisis jurídico-normativo de las instituciones nacionales³ y la revisión de sus propias experiencias y de su funcionamiento aportaron al proyecto de institución que proponemos características que ya han probado su efectividad y, por otra parte, permitieron descartar complicaciones o errores. En este último terreno se puso especial énfasis en el análisis de las estructuras y de los órganos de dirección, para evitar repetir, sobre todo, los rasgos que determinan su dependencia de las prioridades y ataduras gubernamentales y partidistas, su burocratización, parálisis e incapacidad para cumplir con sus objetivos.

El estudio de la experiencia internacional en la materia ofrece un valioso conjunto de instrumentos legales e instituciones exitosas, en muchos casos muy desarrollados. Muchas naciones⁴ cuentan ya con una protección jurídica para las personas que son susceptibles de ser discriminadas por razones de género, de pertenencia étnica, de nacionalidad, de lengua, de edad, de preferencia sexual, de discapacidad y de religión, entre otras. Esta protección se ha extendido hasta la formación de instituciones públicas encargadas de administrar y hacer valer el orden constitucional y las leyes reglamentarias de la materia, según la premisa de que la amplia variedad de prácticas y situaciones discriminatorias puede superarse en la medida en que existan procedimientos institucionalizados encargados, no sólo de

³ La Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de la Mujer, el Instituto Federal Electoral, el Instituto Mexicano de la Juventud, el Consejo Nacional de lucha contra el Sida, el Consejo Nacional contra las Adicciones, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Procuraduría Agraria, el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de Personas con Discapacidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Nacional Indigenista, el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional del Deporte, la Junta de Asistencia Privada, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de la Senectud, la Comisión Nacional del Agua, el Consejo Nacional de Población y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, entre otras.

⁴ Canadá, Sudáfrica, Argentina, Trinidad y Tobago, Costa Rica, Estados Unidos, Australia, entre otras.

hacer valer derechos y castigar su incumplimiento, sino, además, de desarrollar programas y estrategias para compensar, prevenir y reparar los daños que ocasionan los actos discriminatorios.

Entre las principales funciones que tales instituciones realizan, deben destacarse las siguientes:

- El fomento de una cultura de dignidad y de respeto a los grupos vulnerabilizados;
- La formación y la educación de la sociedad sobre sus derechos y sus obligaciones de acuerdo con la ley antidiscriminatoria respectiva;
- La conciliación y la consecución de acuerdos entre las partes involucradas en casos de discriminación;
- El desarrollo de programas de acciones afirmativas para prevenir, evitar o reparar el daño en casos de discriminación en el ámbito público y privado;
- La emisión de recomendaciones a las instituciones públicas y privadas sobre medidas antidiscriminatorias en el ejercicio de sus funciones;
- La revisión del marco jurídico y, en su caso, la elaboración de propuestas de modificación, de actualización y de adecuaciones necesarias para la protección de los derechos de las personas que son discriminadas;
- La realización de estudios periódicos de los resultados de las acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de quienes se encuentran en situación de discriminación;
- La creación de un acervo de casos, de encuestas, de estudios y de estadísticas relativas al tema de la discriminación, entre otras.

Como ya señalamos, incluso la ONU ha publicado un modelo de legislación sobre la discriminación racial en el que se promueve la creación de una autoridad nacional e independiente para luchar contra ese fenómeno, estableciendo las características y facultades mínimas de la institución derivadas de la experiencia internacional en la materia.

La definición de la naturaleza institucional del organismo público encargado de hacer frente a todas las expresiones de la discrimina-

ción en México hace necesario discutir su nombre o denominación, su ámbito de acción, sus principios rectores, sus objetivos, sus funciones, los sujetos a tutelar y la forma que adquirirán sus órganos de gobierno y sus mecanismos de toma de decisiones, así como el grado de dependencia, de vínculo y de autonomía frente a los poderes del Estado.

Las instituciones del Estado mexicano que atienden fenómenos de magnitud similar a la de la discriminación están organizadas de tal forma que su órgano máximo de dirección involucra a los poderes del Estado, a los distintos niveles de gobierno, a las secretarías de Estado y a las instituciones gubernamentales, así como a especialistas en el tema y a representantes de la sociedad en la toma de las decisiones fundamentales siguiendo un esquema de juntas de gobierno y de consejos consultivos de responsabilidad compartida.

La experiencia de quienes han participado en este tipo de instituciones alertó sobre el riesgo de la incapacidad, la lentitud y la inmovilidad en la toma de decisiones colegiadas cuando se lleva al extremo el número de integrantes, pues éstos no siempre pueden asistir y suelen enviar a representantes sin poder de decisión o de emitir opinión, o bien toman decisiones en función de la institución que representan.

La propuesta de crear un Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación hizo patente desde un principio la necesidad de que en él se vinculen todos los actores de la sociedad mexicana involucrados en la lucha contra este fenómeno para buscar alternativas que garanticen la expedita y legítima toma de decisiones y el cabal cumplimiento de sus objetivos.

Una de las alternativas que permite al órgano desarrollar los propósitos para los que fue concebido es el grado de autonomía en la toma de sus decisiones. En este caso, la autonomía se concibe como independencia respecto de los poderes públicos y de los intereses privados.

El proyecto inicial de la Comisión busca crear un organismo autónomo de Estado, con la idea de que pueda nacer como una institución fuerte e independiente frente a los poderes públicos y a los intereses particulares, dejando al Poder Legislativo la facultad de elegir a quien ocupe su presidencia, así como a los integrantes de sus órganos de decisión colegiados. Sin embargo, únicamente existen

tres órganos públicos de esta naturaleza: el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Vale la pena señalar que ninguna de estas tres instituciones nació con plena autonomía. Por el contrario, en una primera etapa se constituyeron como organismos públicos desconcentrados (o descentralizados) sectorizados a la Secretaría de Hacienda el primero y a la Secretaría de Gobernación los dos últimos. Sólo en una segunda etapa transitaron al régimen especial de los organismos públicos autónomos, de acuerdo con las reformas constitucionales que les dieron esa naturaleza jurídica.

Esta posibilidad de arribar a una institución autónoma de Estado se debe mantener abierta, toda vez que son consideraciones de cálculo político contextual (la actual correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión y las recientes y polémicas reformas constitucionales) las que podrían determinar su postergación, mientras que su justificación en términos de las necesidades nacionales trasciende con mucho a las coyunturas políticas inmediatas.

De cualquier modo, una expresión de autonomía⁵ y de garantía de la expedita toma de decisiones en el proyecto del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación que ahora presentamos es la forma novedosa, *sui generis*, en que se plantea la integración de la Junta de Gobierno,⁶ que es el órgano colegiado encargado de la toma de decisiones. Éste estaría compuesto por once integrantes en cuya designación concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como representantes de la sociedad.⁷

La propuesta busca incluir en la toma de decisiones a quienes participan de cerca, conocen a profundidad y tienen experiencia en las

⁵ El patrimonio de la institución se integraría con recursos públicos que la Federación le asigna mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado anualmente por la Cámara de Diputados, por lo que la autonomía de este tipo de organismos es siempre relativa. El grado de autonomía y los objetivos que logran alcanzar también están determinados por el perfil de las personas que los presiden y que integran el órgano colegiado de dirección.

⁶ La Junta de Gobierno es el órgano de dirección responsable de impulsar el cumplimiento de los principios y objetivos previstos en el presente ordenamiento para el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

⁷ Se propone que los miembros de la Junta de Gobierno cumplan con el requisito de poseer suficiente experiencia para el cumplimiento de sus funciones por su preparación y desempeño profesional, académico o personal en el ámbito de la promoción y defensa de las libertades fundamentales y contra la discriminación.

resoluciones y operaciones del Consejo en materia de investigación, evaluación, prevención y defensoría.

Una de las principales limitaciones para desarrollar políticas y estrategias en el combate y la prevención de la discriminación es, como hemos insistido, la falta de información precisa y documentada sobre las causas, las dimensiones, las manifestaciones, los costos y las consecuencias de la discriminación en México. Para mostrar un ejemplo de ello basta referirse a la inexistencia de datos precisos sobre el número de personas que integran a los grupos más desaventajados, en situación de vulnerabilidad o víctimas de actos o de tratos discriminatorios,⁸ así como de las situaciones, los riesgos y los casos directos o indirectos de discriminación y de violación o limitación de derechos.

Es por ello que se ha propuesto una serie de atribuciones relacionadas con la investigación y la realización de estudios jurídicos,⁹ económicos, políticos y sociales sobre el fenómeno.¹⁰ Esta atribución tiene por objetivo contar con un gran acervo de información, de documentación y de investigaciones especializadas que permita mantener informada a la sociedad y al conjunto de sus instituciones públicas y privadas sobre la materia, que exponga los motivos, las formas y los efectos de la discriminación, así como los elementos para actuar en consecuencia.

No bastaría con una institución que garantice una protección de derechos cuando los actos ya han sido consumados. Es por ello que se ha puesto el acento en convocar y corresponsabilizar a la sociedad y a sus instituciones en el impulso de una cultura que contribuya a prevenir y a combatir todas las formas de discriminación. Esta labor pasa por la rectoría y la orientación de políticas públicas, así como por la promoción de programas y de políticas en instituciones

⁸ La ONU ha publicado un estudio en el que asegura que alrededor del 12% de la población de cada país constituye al grupo de personas con alguna discapacidad. Sin embargo los datos publicados por el INEGI muestran que la cifra de personas con discapacidad en México apenas sobrepasa los dos millones de personas, es decir, un 2% de la población.

⁹ Se propone que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación continúe la revisión del marco jurídico federal y local, así como de las iniciativas de ley en curso, para proponer reformas, adecuaciones y nuevos contenidos en las leyes que prevengan y erradiquen la discriminación.

¹⁰ La institución deberá realizar una investigación constante que examine las formas más variadas, novedosas e imprevistas en que la discriminación se manifiesta.

y organizaciones privadas encaminados a compensar, prevenir y reparar los daños que ocasionan los actos discriminatorios.¹¹

Una reforma cultural en este sentido requiere de un fuerte esfuerzo en materia de comunicación y de educación especializada. En esta tarea se advierte la necesidad de hacer visible la dimensión del fenómeno en todas las capas de la sociedad a través de la difusión de los actos discriminatorios directos o indirectos cometidos por autoridades, instituciones,¹² personas o grupos, así como de las previsiones legales (derechos y obligaciones) en la materia, las funciones y las competencias del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y los tratados internacionales que contienen compromisos antidiscriminatorios firmados y ratificados por el Estado mexicano.¹³

Sin embargo, la vía de la investigación jurídica, económica, política y social sobre el fenómeno, el impulso de un cambio cultural y la promoción de políticas y de programas *ad hoc* son insuficientes para prevenir y erradicar los actos discriminatorios, así como para proteger los derechos de quienes son víctimas de la discriminación.

Por ello, es importante que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación cuente con facultades de autoridad que le permitan resolver los conflictos derivados de las prácticas discriminatorias previstas en el proyecto legal, así como para hacer obedecer y cumplir sus determinaciones. Así, se ha propuesto dotar al Consejo de atribuciones que le permitan tutelar los derechos de las personas o de los grupos de personas que sufren discriminación, tales como la conciliación, la asesoría, la defensoría, la coadyuvancia y la investigación de los actos o situaciones discriminatorias,¹⁴ la imposición

¹¹ Ya sean los cometidos en la prestación de servicios por parte de instituciones privadas o de instituciones públicas, en las acciones de gobierno, en la programación y publicaciones de los medios de comunicación, etcétera.

¹² Se ha propuesto que la institución reconozca a los organismos que cumplan y promuevan el cumplimiento de las leyes de la materia mediante un esquema de reconocimientos públicos.

¹³ Se propone promover, especialmente en el ámbito del Poder Judicial y los órganos encargados de procurar justicia, los compromisos antidiscriminatorios contenidos en dichos tratados internacionales.

¹⁴ Entendemos por: *Conciliación*: Procurar armonizar intereses en los conflictos que se susciten con motivo de prácticas discriminatorias, convocando a las partes a una amigable composición; *Defensoría*: Representar a las personas que sufran cualquier forma de discriminación y que hayan otorgado mandato, en cualquier gestión o procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que las víctimas de la discriminación intenten hacer valer sus derechos ante las autoridades competentes; *Coadyuvancia*: Colaborar en la averiguación previa

de las sanciones previstas en las disposiciones legales, así como la promoción del fincamiento de responsabilidades ante la autoridad competente por los actos u omisiones que se consideren constitutivos de responsabilidad política, penal o administrativa y que, además, sean considerados discriminatorios.

Las otras reformas necesarias

La recientemente aprobada reforma a nuestra Constitución en lo referente al tema de la discriminación, así como la norma destinada a prohibir toda forma de discriminación que ahora proponemos, plantean como otra actividad indispensable la identificación en la legislación que nos rige de aquellos contenidos que por su redacción, por sus vacíos, o por sus posibilidades de interpretación, posibiliten actos u omisiones discriminatorios, reproduzcan el fenómeno, limiten o condicionen el ejercicio de los derechos individuales y colectivos y contribuyan a la impunidad. En suma, se trata, a la luz del avance jurídico que implica la aprobación de una legislación nacional contra la discriminación, de avanzar en la reforma paulatina y sistemática de nuestro cuerpo legal nacional para ponerlo a tono con dicho avance.

Las propuestas de reforma legal que aquí sugerimos no son, por supuesto, exhaustivas, sino apenas indicativas. En modo alguno agotan el amplio terreno de transformaciones legales en los niveles constitucional, general, federal, local y municipal que tendrían que seguir a la aprobación del proyecto de ley contra la discriminación en México. Lo que sí pretenden hacer es mostrar cuál ha de ser el camino de los cambios legales de los que no podrá prescindirse en el corto y mediano plazos. Así, la idea rectora de estas sugerencias de reforma legal adicional es la de evitar que prosiga la acumula-

y en los procesos en los que sea parte actora o demandada una persona que sufra discriminación; *Asesoría*: Proporcionar asesoría jurídica de oficio y a petición de parte (suplencia de la queja) a las personas que sufran discriminación para que hagan valer por sí solos los derechos de los que disfruta cualquier persona, e *Investigación*: la indagación de las denuncias y de los casos de discriminación.

ción de disonancias e incluso contradicciones legales conforme se llevan a cabo reformas legales de gran calado en nuestro país.

Sin duda, una vez aprobada la ley contra la discriminación se requerirá de una labor exhaustiva y permanente de análisis tanto del contexto de su aplicación como de los ordenamientos que tendrán que ser modificados por su aparición en el cuerpo legal mexicano. Esta tarea se presenta como una actividad prioritaria para el órgano de Estado que se ocupará de la referida ley. Esta función permitiría, además, contribuir con las legislaturas federales y locales en su labor de adecuación del cuerpo de normas nacionales a las nuevas disposiciones legales en el ámbito de la lucha contra la discriminación. Resulta claro que el orden jurídico vigente debe estar en constante revisión para mantenerse en armonía con las necesidades cambiantes de la sociedad y para que refleje medidas de solución para ellas. Por lo tanto, las propuestas futuras de reforma legal pueden ser construidas en todo momento por el órgano de Estado proyectado.

Una de las preocupaciones que ha guiado el trabajo de la Comisión es la de que la Ley debe cumplir con el principio de seguridad jurídica para todas las personas, en tanto que ésta implica la certidumbre en su contenido, y la confianza en que éste beneficia y contribuye al desarrollo individual y social, es decir, que no sólo enuncia principios, sino que protege y garantiza las distintas formas de hacerlos efectivos.

En los trabajos de la Comisión surgieron propuestas de acciones específicas que, en el diseño de políticas públicas y en la aplicación de los programas relativos a estas políticas, contribuyan a compensar a quienes integran los grupos vulnerabilizados de la falta de oportunidades para el ejercicio pleno de sus derechos. Se trata de propuestas de carácter obligatorio que inserten en un marco de legalidad los derechos legítimos de estos grupos y personas. Así, este derecho entre desiguales, llamado también derecho de justicia distributiva, puede equilibrar las relaciones humanas aplicando el principio de proporcionalidad o equidad predominante, que implica dar un trato proporcionalmente desigual a los desiguales.

Algunos grupos especialmente vulnerables como las mujeres, las personas con discapacidad, las niñas y los niños y las personas de la tercera edad, fueron una preocupación constante en el análisis y elaboración de estas propuestas. Desde el punto de vista de sus

intereses, se han detectado incluso inconsistencias entre la legislación internacional, los compromisos derivados de la firma y ratificación de convenciones por parte del Estado mexicano y la legislación interna revisada.

Se utilizaron documentos que figuran en el marco jurídico obligatorio para nuestro país como referencia de los logros que en materia de condena y prevención de la discriminación se pretende alcanzar en la revisión y cambios de las leyes nacionales. Un ejemplo es la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que define a la discriminación como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por 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”.

Otro de los ejemplos es la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra Personas con Discapacidad, vigente desde enero de 2001, que define la discriminación como

[...] 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.

La revisión permanente de las obligaciones de las dependencias oficiales, de la elaboración de los programas, de la ejecución de las acciones y, fundamentalmente, de las posibilidades jurídicas de acceso de las y los mexicanos al cumplimiento de las garantías que les protegen, es una necesidad subrayada por la Comisión. Por ello, nuestros trabajos se orientaron hacia la revisión de un conjunto de leyes que, por su ámbito de aplicación, por la obligatoriedad de sus previsiones y por su objeto, son emblemáticas de toda la fe-

deración y en las cuales se pudieron identificar numerosos contenidos discriminatorios.

Las legislaciones elegidas para esta revisión sintomática o indicativa fueron las de Educación, Federal del Trabajo, Salud, del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Asistencia Social. La Comisión partió de la premisa de que si del análisis de una legislación determinada se desprenden elementos discriminatorios, puede sostenerse que se trata de una norma inadecuada o contradictoria con las necesidades humanas, o con las de al menos una parte de la población. Si esa legislación, en su expresión o con sus vacíos, favorece la existencia de la discriminación o de conductas u omisiones impunes, se convierte en un obstáculo para el desarrollo de las potencialidades y de las capacidades de las personas y para el ejercicio pleno de sus derechos.

Un tema recurrente fue el de la situación de las mujeres en el mundo del trabajo. En la revisión del tema de la discriminación por motivos de sexo se discutieron las condiciones que hacen vulnerables a las mujeres: el número de mujeres pobres se ha incrementado en los últimos años; además, casi la tercera parte de los hogares mexicanos están encabezados por mujeres y muchos otros dependen de sus ingresos, aun en los casos en los que viven en pareja o cuentan con un varón que también contribuye al gasto familiar. Así, es común que los hogares mantenidos por mujeres, o con la presencia de mujeres que trabajan, reflejen en su pobreza la discriminación en sueldos, las pautas de segregación ocupacional en el mercado laboral, los criterios de selección o el acceso a las mismas oportunidades de empleo, los despidos por embarazo o condición de salud y otros obstáculos derivados de la pertenencia a un sexo.

El derecho de las mujeres a elegir libremente profesión y empleo, a que sean reconocidas sus aportaciones y su creatividad en sus centros de trabajo para posibles ascensos, a su estabilidad y a prestaciones están condicionadas por su pertenencia a un sexo. Considerando estos hechos, la Comisión señala la necesidad urgente de incluir expresamente en la Ley Federal del Trabajo sanciones por actos como despidos por motivos de embarazo, por denegación de licencias de maternidad, o por discriminación sobre la base del estado civil. También han de destacarse las propuestas de asegurar el suel-

do en todos los casos de licencias de maternidad, independientemente de la antigüedad de la mujer trabajadora o del tipo de contratación al que esté sujeta.

Los hogares rurales no constituyen una excepción en el mundo del trabajo a esta situación de vulnerabilidad. La división del trabajo basada en el sexo condiciona a las mujeres de las áreas rurales a asumir las responsabilidades inherentes al bienestar familiar, a la administración de los recursos (especialmente cuando enfrentan el fenómeno de la emigración de los varones), a las cargas del trabajo agrícola, a la formación de los hijos y al cuidado de las personas mayores. Si son, además, adultas mayores, su condición se agudiza, sumando a su pobreza la desnutrición y las pocas posibilidades de ingreso en razón de su edad. La necesidad de protecciones laborales para las mujeres rurales exige reformas legales de carácter antidiscriminatorio.

La legalidad laboral puede también fomentar una cultura de la solidaridad en el trabajo doméstico y en las labores inherentes a la maternidad y a la paternidad. Esto se puede lograr propiciando que los varones trabajadores que sean padres puedan contar con el apoyo necesario de sus empleadores para asumir esa responsabilidad haciéndola compatible con sus horarios laborales, compartiendo así la responsabilidad con las mujeres. En esta misma línea, se hace necesaria la inclusión en el ordenamiento legal del derecho de los varones trabajadores a los servicios de guarderías públicas.

Esta Comisión llama la atención en particular sobre la protección especial que requieren las mujeres durante el embarazo y el establecimiento de medidas de protección especial obligatorias en aquellos trabajos que se haya probado que pueden resultar perjudiciales para ellas. Además, se plantea la necesidad de llevar a cabo las modificaciones idóneas que permitan la comprobación del delito en los casos de hostigamiento sexual; medidas que, sin colocar en riesgo a las trabajadoras, les permita que sus derechos laborales y su libertad personal sean respetados.

Pero las mujeres no son las únicas que padecen desventaja y discriminación en el mundo laboral. Otro sector altamente vulnerable en su relación con las actividades laborales es el de las personas con discapacidad. En este caso, se hace imperativa la necesidad de incluir en la ley laboral del país la previsión de espacios de

capacitación, de promoción del empleo y de sensibilización e información a los empleadores.

Es común que las personas con discapacidad no puedan acceder a las mismas oportunidades de empleo disfrutadas por sus semejantes sin discapacidad en virtud de las limitaciones que los empleadores ponen a su contratación. Además, en el supuesto de que accedan a empleos, la mayoría de las instalaciones donde desarrollan sus actividades no están acondicionadas para que puedan realizar su trabajo en condiciones favorables y a veces ni siquiera para ingresar a las mismas. Las personas con discapacidad no cuentan con espacios adecuados, con rampas, baños, equipo idóneo y, en general, enfrentan limitaciones objetivas que les impiden desplegar sus capacidades y acceder a las oportunidades de contrataciones y ascensos.

Dos de las recomendaciones legislativas de la Comisión son la creación de estímulos fiscales para ser concedidos a los particulares cuando se conviertan en empleadores de personas con discapacidad y la obligación del Estado de establecer un porcentaje mínimo de personas con discapacidad entre los empleados de las empresas que superen un número determinado de trabajadores.

En el caso de la discriminación por edad, planteamos la necesidad de generar más y mejores oportunidades para los adultos mayores. Se trata de una reforma urgente, ya que en nuestra sociedad la exclusión laboral por edad empieza con frecuencia en un promedio de edad tan bajo como los 35 años. Pero, independientemente de este hecho, son los adultos mayores los que son considerados no aprovechables para cargos o empleos, especialmente cuando se trata de funciones de medio o alto nivel. Además, la experiencia se ha convertido en un requisito de accesibilidad y, paradójicamente, quienes han trabajado y adquirido esa experiencia generalmente rebasan la edad solicitada, lo que genera un círculo perverso que les limita las oportunidades de trabajo. A medida que la edad es mayor, el mercado de trabajo es más reducido; mientras más años acumulen las personas más grave es su situación de vulnerabilidad.

En el trabajo de la Comisión también ha sido de especial preocupación el trabajo de los niños y las niñas y, en este sentido, la sugerencia de una medida definitiva ha sido unánime: las personas menores de dieciocho años, de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño y de la Niña, no deben trabajar; es obligación del

Estado generar las condiciones para que ocupen su tiempo en estudiar o prepararse para desarrollar una actividad remunerada una vez que hayan rebasado esa edad. Esta medida debería incluirse expresamente en la Ley Federal del Trabajo, con una sanción a los empleadores y a los padres o tutores que la violen, exceptuando aquellas personas que, no habiendo rebasado esa edad, estén casados.

Otro terreno legal emblemático en la lucha contra la discriminación es el de la salud. En la revisión del tema de salud, que se materializó en el análisis de la Ley General de Salud y las respectivas leyes orgánicas del IMSS y del ISSSTE, la Comisión concluye que la definición de salud, tal como puede hallarse en los documentos de la OMS, así como en los compromisos aceptados por nuestro país, debe ser preceptiva en nuestro país. En efecto, la salud debe reconocerse como un derecho humano e identificarse como un estado de pleno bienestar físico, mental y social, y no sólo como la ausencia de enfermedades o dolencias. Así, la salud no es sólo una situación de equilibrio del organismo humano, sino una relación de equilibrio entre éste y el contexto social, político y económico en que se desenvuelve.

Las mujeres, en particular, no acceden a un nivel aceptable de salud, principalmente por las desigualdades que las colocan como grupo vulnerabilizado; es decir, por su pertenencia a un sexo. Es cierto que también padecen muchas de las enfermedades que aquejan a los hombres. Sin embargo, su dependencia económica, su situación de vulnerabilidad ante la violencia, el poco o nulo control que ejercen sobre su cuerpo, y su capacidad de decisión tan menguada, especialmente en lo que se refiere a su salud sexual y reproductiva, son realidades sociales que tienen consecuencias que perjudican seriamente su salud.

A lo anterior hay que agregar que, especialmente en las zonas marginadas o rurales, no se cuenta con redes de agua potable, faltan servicios de todo tipo, las viviendas presentan condiciones de insalubridad y hacinamiento y la información de carácter preventivo no se considera prioritaria. Cuando las personas acceden a los servicios de salud generalmente es para servicios de atención, no de prevención y, en el caso de las mujeres, muchas de ellas conocen los centros de salud u hospitales sólo por haber llevado a sus hijos, y no por haber ido a buscar atención para ellas mismas.

Así, el acceso de las mujeres a los recursos de salud y a su utilización es diferente y desigual, se las sigue considerando “pacientes de segundo nivel”, y con frecuencia no se las trata con respeto; en muchos espacios de atención no se garantiza ni privacidad ni confidencialidad; la información sobre sus derechos es casi nula y prevalece la idea de que para la toma de decisiones, en especial cuando van a enfrentar un tratamiento quirúrgico, es necesario contar con la autorización de otra persona, generalmente su esposo o concubino.

La Comisión insiste en la necesidad de mejorar la calidad en la prestación de servicios sanitarios, incluyendo el concepto de *calidez*, que permita la humanización de la actividad, la promoción del respeto a la integridad física y psíquica de las mujeres y hombres y la difusión de los derechos inherentes a un óptimo estado de salud. También señalamos la conveniencia de incluir en la legislación la obligación del personal de la salud de informar sobre los derechos humanos de la mujer, específicamente sobre su derecho a seleccionar, libremente y sin coacción, métodos anticonceptivos. Otra sugerencia de inclusión en la legislación se refiere a la garantía expresa del servicio de atención a la salud, especialmente a mujeres gestantes, independientemente de su condición de trabajadoras, aseguradas o beneficiarias del ISSSTE, tanto en el embarazo, como en el parto y en el puerperio, además de la garantía de otorgamiento de servicios gratuitos cuando fuere necesario, sobre todo en casos de desnutrición y por lactancia.

En lo relativo a la prevención, se hace necesario diseñar y operar, con carácter obligatorio, programas que permitan a las mujeres adolescentes prevenir embarazos y enfermedades de transmisión sexual, así como información respecto del ejercicio responsable de la sexualidad, previniendo que los contenidos programáticos sean abiertos, sin prejuicios especialmente en lo que se refiera a la preferencia sexual, que han servido como pretexto para ejercer formas abiertas y veladas de discriminación.

En lo que concierne al derecho a la salud de las personas con discapacidad, resulta claro que hacerlo efectivo presenta múltiples barreras. Es común la confusión entre discapacidad y enfermedad. Si bien es cierto que muchas personas con discapacidad enfrentan problemas tan graves que pueden estar en condiciones de no poder valerse por sí mismas, también lo es que existe otro gran número cuya

discapacidad no es un obstáculo para su incorporación plena en todos los sentidos.

En lo que se refiere a la atención a la salud de las personas con discapacidad, el gasto destinado a la atención exclusiva de la salud (consultas médicas, medicación, hospitalización, cuidados especiales a domicilio, etcétera), suele ser muy alto. Destaca el caso de las personas con discapacidad intelectual, para quienes se prescriben tratamientos prolongados o permanentes, con base en medicamentos catalogados como “controlados”, (estos últimos son frecuentemente retirados de la venta u ocultados por los farmacéuticos, lo cual obliga a los pacientes a recorrer varios establecimientos para encontrarlos o a entregar recetas que amparan la compra de dos medicamentos a cambio de uno solo). En este contexto de las altas erogaciones económicas para las personas con discapacidad, la Comisión recomienda que se atienda en especial el problema de los seguros médicos privados y públicos, toda vez que les son impuestas primas prácticamente impagables o, de plano, les es negado este servicio.

La responsabilidad de la atención y la satisfacción de las demandas básicas de las personas con discapacidad física o mental ha recaído, en la mayoría de los casos, casi de manera casi exclusiva en los padres de familia u otros parientes. Por ello, se plantea la necesidad de reformular la información sobre salud y los materiales de capacitación destinados a médicos y trabajadores de salud, de tal forma que contengan referencias al trato de personas con discapacidad, de su derecho a la privacidad, la confidencialidad y la toma de decisiones.

Las necesidades relacionadas con la salud de la personas de edad avanzada tienen características particulares: en nuestro país, el número de médicos geriatras es mínimo, el tema no ha sido suficientemente estudiado y la improvisación es común. Además, los tratamientos para las personas de edad avanzada son riesgosos, porque sus organismos muchas veces son muy sensibles a cualquier sustancia y, por lo mismo, requieren atención especial. La atención a la salud de los adultos mayores debería, entre otras acciones, poner especial cuidado en la prevención de accidentes, que son un riesgo superlativo para la salud e integridad de estas personas.

El apoyo psicológico a los adultos mayores está en el abandono. Por ello, es necesario incluir en la legislación sanitaria del país me-

didadas urgentes que preparen a una comunidad de prestadores de servicios de salud, tomando en consideración que la pirámide poblacional mexicana va a demandar, en pocos años, una atención mayor. Además, los espacios de asilo, resguardo o cuidado de medio tiempo son caros, escasos y no ofrecen garantías suficientes ni a los pacientes ni a sus familiares, por lo que junto con la creación de medidas reguladoras de este tipo de instalaciones se debe avanzar en la construcción de servicios públicos suficientes de asilo, resguardo y cuidado.

De manera general, y por ser favorable para todos los grupos vulnerabilizados objeto de nuestra atención, se recomienda con énfasis que, en materia de salud, se promueva mediante la ley el diseño, la aplicación y la divulgación de códigos de ética que, con fundamento en los códigos internacionales de ética médica, regulen la actuación de los profesionales de la salud.

En la revisión del tema de Seguridad Social, se constató que ésta se encuentra regulada en las leyes del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado donde, además del derecho a la salud de los trabajadores, se prevén los medios de subsistencia y servicios sociales. La revisión de la legalidad que rige a las dos máximas instituciones de seguridad social del país nos confrontó de entrada con su mayor problema, a saber, que sus beneficios están condicionados a la disposición y mantenimiento regular de un empleo remunerado continuo. Es necesario también llevar a cabo una revisión profunda de las condiciones para el otorgamiento de las pensiones para permitir, en caso de muerte, a los trabajadores y a sus beneficiarios el disfrute del total de los montos a los que tienen derecho.

El trato discriminatorio contra las mujeres vuelve a destacar en este terreno. Al revisarse el derecho de las mujeres a la seguridad social, se detectó como uno de los problemas comunes el hecho de que la satisfacción de los requisitos que exige la Ley del Seguro Social para el acceso a sus servicios es muy difícil de cumplir. Por ejemplo, se encontraron contenidos discriminatorios tan graves como la obligatoriedad de un mínimo de cotizaciones para el acceso a los servicios médicos. O bien, cuando las mujeres interrumpen su continuidad laboral por embarazos, responsabilidades familiares u otras

situaciones, pierden derechos que en estricto sentido no deberían ser afectados.

Un caso aún más grave es el de las mujeres de la tercera edad que tienen que enfrentar graves problemas derivados de las dificultades para incorporarse o reincorporarse a la fuerza laboral, lo que les hace perder todo derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez u otra incapacidad para trabajar, así como respecto del derecho a vacaciones pagadas.

Las personas con discapacidad también son víctimas de distintas formas de discriminación en el ejercicio de su derecho a la seguridad social. Entre otras formas de exclusión se presentan la falta de instalaciones adecuadas en los servicios de atención médica o de rehabilitación, las dificultades que enfrentan para acceder a la información, pues no existen traducciones en *Braille*, o la inexistencia de documentos claros que les informen acerca de sus derechos y de las limitaciones de los servicios o los seguros.

Nuestro país no debería mantener vigentes normas como los reglamentos de las guarderías del IMSS o el ISSSTE que permiten negar ese servicio a infantes con discapacidad. La reforma del sistema de la seguridad social en México tiene que ser uno de los pasos necesarios de la lucha contra la discriminación. Es necesario que la seguridad social tome en cuenta principios como los de solidaridad, subsidiaridad, universalidad e integralidad, para que se haga posible el acceso de todos a un sistema completo de protección contra contingencias sociales y naturales.

Otro terreno relevante para esta Comisión es el de la legislación educativa. Nuestra revisión de la Ley General de Educación y de documentos internacionales que regulan este derecho de todas las personas generó diversas propuestas, entre las que destacan las siguientes.

En el terreno educativo se presenta, de nuevo, un proceso de exclusión y discriminación contra las mujeres. Esta Comisión sugiere incluir medidas que permitan no solamente el acceso de las niñas a los espacios del sistema educativo nacional, sino la garantía de su permanencia, que es el aspecto donde se presenta el problema mayor. La deserción de las mujeres se relaciona con una idea socialmente generalizada de que no necesitan pasar por un proceso edu-

cativo, dando prioridad en este renglón a la formación de los varones. En este mismo sentido, se plantea la conveniencia de incluir la obligación de orientación vocacional a los y las alumnas, sin discriminación por motivos de sexo.

Un motivo especial de preocupación para esta Comisión fue el de la educación especial. Frente al grave déficit de cobertura en este terreno crucial para la habilitación de personas con discapacidad y para integrantes de comunidades indígenas, planteamos la necesidad de una revisión a fondo de la estructura y prioridades de la educación especial. Bajo sus formas actuales en que se pone en práctica, la educación especial en México alberga y permite formas diversas de discriminación, tanto para las y los alumnos con discapacidad, como para las personas que pertenecen a algún pueblo indígena. En el primer caso, no se cuenta con instalaciones adecuadas o con instrumentos pedagógicos idóneos y, en el segundo, los alumnos no tienen acceso a intérpretes, instalaciones educativas o a técnicas pedagógicas adecuadas que les permitan acceder a la educación bilingüe.

La Comisión manifiesta la necesidad de eliminar, mediante disposiciones estrictas, tanto en los materiales educativos como en el lenguaje de los maestros y las maestras, y en todos los niveles y todas las formas de enseñanza, los conceptos estereotipados de los papeles masculino y femenino y los que discriminan a los alumnos y alumnas discapacitados. Deben hacerse obligatorias, además, las actividades que promuevan una cultura de respeto y tolerancia a las diferencias.

La Comisión hace también un llamado a las instancias correspondientes para generar las condiciones para que todas las personas, sin ninguna restricción, puedan contar con las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con el fin de reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres, personas con discapacidad, personas de la tercera edad, personas pertenecientes a pueblos indígenas y todas las demás que pertenezcan a grupos vulnerabilizados.

En nuestro país no existe un lenguaje de señas que permita la integración adecuada de las personas con discapacidad auditiva en los procesos educativos y laborales. La homogenización de tal len-

guaje a través de los recursos educativos contribuiría a una mejor comunicación de los maestros de educación especial con las personas sordas y, también, entre estas mismas personas. Esta medida, junto con otras similares, favorecería la construcción de una cultura de la tolerancia a partir de la comprensión de la discapacidad por parte de quienes, participando en los procesos educativos, no viven con discapacidad.

No se trata de esbozar un mero catálogo de buenos deseos en los temas de educación, de salud, de trabajo, de seguridad o de asistencia social. Se trata, más bien, de darle un cauce adecuado a las observaciones y análisis de quienes han trabajado el tema de discriminación en cada una de estas materias; se trata de darle articulación y proyección futura a un trabajo que hasta ahora ha sido desarticulado. Si, como esperamos, a la aprobación de una legislación nacional contra la discriminación le sigue, mediante un efecto de cascada, una serie de transformaciones en los distintos niveles de nuestro sistema legal donde puedan identificarse normas u omisiones de carácter discriminatorio, las y los mexicanos podremos entrar al siglo XXI con un conjunto de leyes que empiece a estar a tono con la complejidad y variedad de nuestra experiencia social y, por supuesto, a la altura de los retos ingentes que nuestra nación tiene que resolver.

Plan del informe general de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación

El informe general de las actividades de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación al que este texto sirve de introducción, se ha integrado con la pretensión de ofrecer una argumentación compleja y extensa acerca del fenómeno de la discriminación en México. Hemos querido construir una suerte de “libro blanco” de la discriminación en México capaz de incluir las principales razones para avanzar en los cambios legislativos que aquí hemos mencionado. Los argumentos de este informe general son fundamentalmente resultado del trabajo de las seis subcomisiones en que se desdobló la Comisión para sus tareas específicas. Estas conclusiones han sido organizadas para su exposición en tres secciones temáticas: la primera revisa la experiencia legal internacional en materia de lucha

contra la discriminación, tanto en el caso de los instrumentos internacionales vinculantes para nuestro país como en el caso de los aportes específicos de legislaciones nacionales que pueden calificarse de avanzadas o progresistas. La segunda, que se constituye como una amplia exposición de motivos del proyecto de ley, es un estudio teórico y empírico del fenómeno de la discriminación en México. En esta parte se formula una explicación general de la naturaleza de la discriminación y se avanza en un diagnóstico sociológico de las siete prácticas discriminatorias más importantes en México. La tercera parte se presenta como una explicación del proyecto de ley propuesto por la Comisión. Esta última parte expone los criterios según los cuales se redactó la propuesta de proyecto de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, misma que incluye una sección relativa a la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Además, esta sección incluye algunas propuestas de reforma legal en otros ámbitos del cuerpo jurídico nacional que, como resultado de nuestros trabajos, se ha juzgado necesario sugerir a las instancias pertinentes.