

MEMORIA FORO INTERNACIONAL POR LA NO DISCRIMINACIÓN

marzo de 2003

**LEY FEDERAL PARA PREVENIR
Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN**



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
MÉXICO



Comisión Interamericana
de los Derechos Humanos
Mujeres y Niñas



México

Secretario de Relaciones Exteriores
Luis Ernesto Derbez Bautista

Subsecretaria para Temas Globales
Patricia Olamendi Torres

Director General para Temas Globales
Ernesto Céspedes Oropeza

Director para Asuntos
Internacionales de la Mujer
Elizardo Rannauro Melgarejo

Coordinador Residente en México del Sistema de
Naciones Unidas y Representante del Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Thierry Lemaresquier

Representante Residente Adjunta
Rosa Santizo

Oficial de Programas
Perla Pineda

Directora Regional del Fondo de Desarrollo
de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)
para México, Centroamérica, Cuba y
República Dominicana
Teresa Rodríguez Allendes

Oficial de Programas de UNIFEM
Celia Aguilar Setién

342.0873
F66

Foro Internacional por la no Discriminación : memoria :
marzo 2003 : Ley Federal para Prevenir y Eliminar la
Discriminación. - México : Secretaría de Relaciones
Exteriores : UNIFEM : PNUD, 2003.
179 p.

ISBN 0-912917-72-5

1. Discriminación - México - Congresos.
2. Discriminación - Leyes y legislación. I. Foro Internacional
por la no Discriminación.

PRIMERA EDICIÓN: 2003

ISBN 0-912917-72-5

© SRE/UNIFEM/PNUD

IMPRESO EN MÉXICO / PRINTED IN MEXICO

Las opiniones expresadas en esta publicación son de las y los autores y no representan necesariamente las opiniones de la SRE, UNIFEM y/o PNUD, ni de cualquier otra de sus organizaciones afiliadas.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
 PARTE I	
Mensaje de Inauguración <i>Luis Ernesto Derbez Bautista</i>	17
 PANEL 1: CAUSAS Y EFECTOS DE LA DISCRIMINACIÓN	
Legislación y políticas públicas contra la discriminación en México <i>Gilberto Rincón Gallardo</i>	23
Las discriminaciones de género y étnico-cultural: Graves violaciones a los derechos humanos <i>Gladys Acosta Vargas</i>	27
Liberalismo Etnocrático <i>Joan Antón Mellon</i>	33
En torno a la tolerancia y la discriminación <i>Jacqueline Peschard</i>	41
La discriminación ciudadana <i>Yolanda Meyemberg Leycegui</i>	53
Un enfoque teórico para la no discriminación <i>Jesús Rodríguez Zepeda</i>	57
 PANEL 2: LEGISLACIÓN PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN	
La discriminación y la ley <i>Javier Wimer</i>	65
La anatomía del sistema canadiense de derechos humanos <i>William R. Young</i>	69
Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación <i>José Elías Romero Apis</i>	73

La discriminación y el sistema canadiense <i>Carolyn Bennett</i>	77
Eliminación efectiva de la discriminación <i>Patricia Garduño Morales</i>	85
Legislar contra la discriminación <i>Hortensia Aragón Castillo</i>	89

**PANEL 3: POLÍTICAS PÚBLICAS Y MEJORES PRÁCTICAS PARA
PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN**

La discriminación en México y América Latina <i>Rodolfo Tuirán Gutiérrez</i>	97
La lucha contra la discriminación en Canadá <i>Joan Westland</i>	109
Principales programas de educación básica para todos <i>Lorenzo Gómez-Morín</i>	113
Políticas públicas en materia de vulnerabilidad <i>Ana Teresa Aranda Orozco</i>	117
Ley de equidad laboral. La política pública proactiva de Canadá para eliminar la discriminación sistémica en el trabajo <i>Neil Gavigan</i>	123
La discriminación racial en el sistema internacional de derechos humanos <i>Anders Kompass</i>	127
Mejores prácticas para eliminar la discriminación contra las mujeres <i>Patricia Espinosa Torres</i>	131
Mensaje de clausura <i>Patricia Olamendi Torres</i>	137

PARTE II

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (aprobada por el H. Congreso de la Unión en abril de 2003)	143
Federal Act for the Prevention and Elimination of Discrimination	161

PRESENTACIÓN

México ha suscrito diversas convenciones e instrumentos internacionales en materia de no discriminación tanto en el marco de las Naciones Unidas como en el de la Organización de Estados Americanos, entre las que destacan, por su carácter vinculante, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Como una expresión del compromiso por difundir el contenido de los instrumentos jurídicos ratificados por nuestro país y por buscar la armonización de la legislación nacional a favor de la no discriminación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de la Subsecretaría para Temas Globales, organizó el Foro Internacional por la No Discriminación en el marco de la discusión en el Congreso de la Unión de la iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Dicho foro, que se llevó a cabo los días 10 y 11 de marzo de 2003 en las instalaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, reunió a destacados legisladores, especialistas y funcionarios públicos, tanto mexicanos como extranjeros, con el fin de discutir los distintos aspectos conceptuales, jurídicos y de políticas públicas relacionados con el combate a la discriminación y la lucha en favor de la inclusión y la equidad.

Esta memoria, que busca poner al alcance de las personas y organizaciones interesadas algunos de los aspectos más relevantes de este importante debate, contiene las ponencias presentadas en el Foro. En la primera parte, se reproducen las exposiciones presentadas en tres paneles de discusión relativos a las Causas y los Efectos de la Discriminación; la Legislación para Prevenir y Eliminar la Discriminación; y las Políticas públicas y mejores prácticas para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

En la segunda parte, se reproduce la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que fue aprobada por las cámaras del Congreso de la Unión en el mes de abril de 2003, con el fin de contribuir a la difusión de la legislación nacional adoptada en consonancia con los compromisos internacionales de México. Cabe señalar que dicha Ley partió de los trabajos de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación y fue enviada al Congreso de la Unión a iniciativa del Ejecutivo Federal.

Tlatelolco, D.F., mayo de 2003.

INTRODUCCIÓN

LA DISCRIMINACIÓN

A pesar de las transformaciones culturales y tecnológicas operadas en el mundo, de los avances conseguidos durante las últimas décadas en el campo de la protección y la promoción de los derechos humanos y de la universalización de la democracia, una gran parte de la población del planeta continúa sufriendo, de manera directa o indirecta, algún tipo de discriminación. La discriminación constituye una violación a los derechos humanos.

La discriminación se presenta en 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 y 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, la identidad de género, cualquier forma de discapacidad (o una combinación de éstos u otros atributos). Esta situación provoca 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.

A la multiplicidad de prácticas discriminatorias debe añadirse la diversidad y circunstancias en que éstas se producen. Los actos discriminatorios se encuentran tan extendidos y arraigados que pueden presentarse en los ámbitos político, económico, social o cultural; en la vida pública o privada, y a nivel local, nacional o internacional. Siempre que ocurren se estigmatiza a los seres humanos, agravándose las desigualdades e impidiéndose el pleno desarrollo de las personas, las comunidades y las sociedades.

De acuerdo con el estudio *La Discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad**, en nuestro país persisten, de manera extendida y en pleno siglo XXI, prácticas discriminatorias oprobiosas, que vulneran en sus derechos, libertades y oportunidades tanto a personas como a grupos y comunidades.

No se trata de una problemática restringida o que solamente toque los márgenes del tejido social. Por el contrario, la discriminación en México es un problema de carácter estructural que involucra factores culturales, económicos, jurídicos y políticos, y que se reproduce a lo largo y ancho del territorio y la vida colectiva de la nación.

* Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación, *La Discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, México, 2001

ALGUNOS EJEMPLOS MUESTRAN ESTA REALIDAD:

- Las entidades con una mayor proporción de población indígena, como Puebla, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas se ubican en los últimos cinco lugares de la clasificación del índice de Desarrollo Humano a nivel nacional.
- De 386 municipios de alta marginación en el país, 209 son de población indígena.
- 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.
- 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 la esperanza de vida, el nivel educativo y el producto per capita). En promedio, las mujeres muestran un rezago de 25 años con respecto al desarrollo alcanzado por los varones.
- Como expresión de formas multiplicadas o agravadas de discriminación está el de las mujeres indígenas. Triplemente vulnerables, en razón de su género, de su origen étnico y de su condición socioeconómica. El 11% de los hombres indígenas es monolingüe, mientras que en el caso de las mujeres, lo es el 23% (el doble). En cuanto al acceso a la educación, el 28% de los indígenas varones no ha ingresado a la educación primaria, lo que en el caso de las mujeres se eleva a un porcentaje del 45.8%. Por lo que hace a su participación en la Población Económicamente Activa, el 75.6% de los hombres indígenas se integran a la PEA, contra solamente un 11.7% en el caso de las mujeres.
- Si las personas con discapacidad accedieran al trabajo en una proporción similar a las de las personas sin discapacidad, la masa salarial del país crecería alrededor de un uno por ciento, con el consecuente aporte al Producto Interno Bruto.

Lo que estos ejemplos revelan, según el citado documento, es que en nuestro país amplios grupos, en razón de sus singularidades, son afectados y agredidos por acciones discriminatorias multidimensionales y que operan de manera más o menos abierta. Esto es, si se considera la población femenina (51% de la total del país), a las personas con algún tipo de discapacidad (10%), a la población indígena (otro 10%), más los porcentajes que corresponden a otros sectores que sufren discriminaciones por sus preferencias sexuales, confesión religiosa, condición migratoria, por su estado de salud, su edad, apariencia o identidad de género tenemos, en realidad, un amplísimo territorio donde se producen y reproducen relaciones ilegítimas e injustas. Así, quienes experimentan actos de discriminación no son, como se piensa una minoría, sino una mayoría poblacional unida por su situación de vulnerabilidad.

LA LUCHA EN MÉXICO POR LA NO DISCRIMINACIÓN

Frente a estas realidades, el gobierno de México considera que además de lo económico, aspectos como la democracia, la equidad y el pleno goce de derechos por parte de todos los ciudadanos, constituyen pilares centrales del desarrollo nacional.

De ahí que se conceda, como componente fundamental en la construcción de una democracia de calidad, una prioridad de la mayor importancia a la protección y promoción de quienes sufren la exclusión y la inequidad en razón de sus diferencias y particularidades.

Se trata de construir una nación y formar parte de un mundo en el que quepan todas las personas con sus legítimas diferencias, lo que requiere el compromiso continuado de los gobiernos y las sociedades con los derechos fundamentales y con la protección y promoción de todos los grupos y personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, riesgo o desventaja.

Hoy resulta indispensable reconocer y asumir que la prevención y la eliminación de todas las formas de discriminación es una de las condiciones esenciales para garantizar un desarrollo humano y social pleno.

ACCIONES EN CONTRA DE LA DISCRIMINACIÓN

Sobre la base de esta convicción y este compromiso, el gobierno de México ha desplegado numerosas iniciativas. Entre ellas hay que destacar las siguientes:

- Apoyar los trabajos de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, que se integró de manera plural, con una gran competencia profesional y que trabajó durante 2001 para proponer soluciones al problema de la discriminación en México. Esta Comisión generó un diagnóstico, con base en el cual ella misma elaboró el anteproyecto de una ley federal para luchar contra la discriminación. Sobre la base de este documento, el Ejecutivo presentó el año pasado al Congreso de la Unión una iniciativa de **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**. Esta Ley concentra compromisos fundamentales que nuestro país ha contraído en el ámbito del derecho internacional humanitario y perfila tanto la institución como las acciones legales que permitan concretizar y dotar de mayor efectividad las acciones contra la discriminación.
- Proponer una solución legal al conflicto indígena que, tras la decisión del Congreso de la Unión, ha dotado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de una cláusula que prohíbe cualquier forma de discriminación y que, adicionalmente, contiene un mandato para que las políticas públicas tengan como prioridad, sobre la base de la autonomía de las comunidades indígenas, la creación de oportunidades y la promoción de capacidades de quienes las integran.
- Impulsar un proyecto de Convención de la ONU para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad, para ello se presentó una propuesta por parte de México, a fin de contribuir a las negociaciones actualmente en curso.
- Participar en los trabajos de instrumentación y seguimiento del Programa de Acción de la Declaración de Durban contra el Racismo, la Discriminación Racial y la Xenofobia.
- Reforzar los esfuerzos en la atención a los grupos sociales que experimentan el mayor rezago social y la falta de acceso a las oportunidades y al bienestar: mujeres, niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas.

NORMAS INTERNACIONALES CONTRA LA DISCRIMINACIÓN ADOPTADAS POR MÉXICO

Nuestro país ha venido actuando, también, a favor de la inclusión y la equidad y en contra de la discriminación en el ámbito multilateral.

En este sentido, hay que señalar que una parte importante de los avances que se han tenido en México en esta materia ha provenido de la incorporación a la legislación nacional de instrumentos internacionales destinados a la prevención y la eliminación de la discriminación en sus diferentes modalidades.

México participa en prácticamente todos los instrumentos internacionales que procuran el reconocimiento de derechos y la protección y promoción de grupos tradicionalmente sometidos a situaciones de exclusión, inequidad y violencia.

Entre las normas internacionales que ha adoptado y hecho suyas nuestra nación, destinadas a prevenir y eliminar la exclusión y la inequidad que se practica en contra de determinados grupos o en condiciones y ámbitos específicos, hay que mencionar las siguientes:

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo;
- Convención Interamericana para la Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”;
- Convención sobre los Derechos del Niño;
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad;
- Convenio (No. 107) sobre Poblaciones Indígenas y Tribales;

- Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes;
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial;
- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid;
- Convenio (No. 100) sobre Igualdad de Remuneración;
- Convenio Internacional del Trabajo (No. 111) relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación;

Es necesario en México un mayor conocimiento de estos derechos incorporados ya en la legislación del país.

Los propósitos de largo aliento de los esfuerzos legislativos, institucionales y culturales por la inclusión y la equidad y contra la discriminación en el mundo, son asegurar el acceso real a las oportunidades y el ejercicio efectivo de los derechos para todas las personas y grupos sociales, y con ello conseguir el bienestar y la cohesión sociales. Hacer posible el desarrollo integral de las personas, como parte esencial de una democracia de calidad, del desarrollo nacional y de una globalización humanista.

PARTE I
FORO INTERNACIONAL POR LA NO DISCRIMINACIÓN

TLATELOLCO, D.F. MARZO 10 Y 11, 2003

MENSAJE DE INAUGURACIÓN

*Dr. Luis Ernesto Derbez**

Distinguidos Señores y Señoras participantes en el Foro Internacional por la No Discriminación;
Señores y Señoras Legisladores,
Funcionarios y Especialistas en el Tema;
Representantes de la Sociedad Civil;
Señoras y Señores:

Bienvenidos a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Muchos de ustedes se preguntarán porqué la no discriminación tiene cabida en la Cancillería como tema asociado a la política exterior de México. La respuesta a ese cuestionamiento es menos complicada de lo que en realidad parece:

El gobierno del Presidente Fox ha planteado con claridad que la política exterior debe ser un instrumento de desarrollo. Más allá de lo meramente económico, aspectos tales como la democracia, la equidad y el pleno goce de derechos por todos los ciudadanos, constituyen también pilares del desarrollo nacional. Y nuestras expectativas de construir una nación en la que quepan todas las personas, con sus legítimas diferencias, sólo se podrán concretar mediante el compromiso continuado con los derechos fundamentales y con la protección a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, riesgo o desventaja. Por ello, la prevención y eliminación de la discriminación es una de las condiciones esenciales para garantizar un desarrollo humano pleno.

En el marco de su responsabilidad indeclinable con todos los mexicanos, el gobierno de México ha hecho grandes esfuerzos para dar atención a los grupos que sufren de mayor rezago social y de falta de acceso a las oportunidades y el bienestar; ha apoyado y promovido, de manera amplia y consistente, a mujeres, personas con discapacidad, indígenas, adultos mayores, niños y niñas y a toda persona que, por su condición diferente, sufre o puede sufrir discriminación y exclusión.

Ahora mismo se discute en el Congreso de la Unión la iniciativa presidencial de una Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que permitirá sistematizar y generar una política nacional a

* Secretario de Relaciones Exteriores

favor de la equidad y la inclusión social. En buena medida, esa iniciativa de ley es muestra de que México no ha permanecido ajeno a la tendencia mundial de considerar a todas las formas de discriminación como tópico de preocupación global.

Pero también es importante reconocer, a manera de antecedente, que nuestro país ha venido actuando a favor de la inclusión y equidad, y en contra de la discriminación, en la arena multilateral:

En efecto, tanto en nuestro ámbito regional de la Organización de Estados Americanos como en el de la Organización de las Naciones Unidas, nuestro país ha manifestado un renovado compromiso a favor de acuerdos e instrumentos internacionales que protejan a los grupos sujetos a discriminación y que permitan su promoción social. De allí que seamos partícipes de prácticamente todos los instrumentos internacionales que procuran la protección y el reconocimiento de derechos de grupos como las mujeres, los niños y niñas, las personas con discapacidad o las minorías étnicas.

A manera de ejemplo, permítanme decirles que, en consonancia con una iniciativa presidencial, México es un activo promotor del proyecto de una Convención de las Naciones Unidas para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad, que se encuentra en proceso de negociación. El proyecto mexicano de Convención que servirá de base de las negociaciones pone especial énfasis en el respeto a los derechos de las personas con discapacidad y en su acceso real a la salud, al empleo, a la educación y a las oportunidades sociales.

Asimismo, estamos participando de manera comprometida en los trabajos de instrumentación y seguimiento del Programa de Acción de la Declaración de Durban acerca del Racismo, la Discriminación Racial y la Xenofobia.

De manera similar, tras la entrada en vigor para nuestro país, en junio del año pasado, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), nuestro país sigue dando pasos para garantizar la equidad entre hombres y mujeres y la creación de un clima social de reconocimiento y valoración positiva hacia ellas.

Y ustedes se preguntarán acerca de la utilidad de todas estas acciones. Permítanme entonces recordar que, según nuestra Suprema Corte de Justicia, todos los acuerdos internacionales firmados por México deben considerarse como normas cuya validez jurídica sólo está por debajo de la de la propia Constitución. Por ello, la integración de las convenciones y pactos internacionales al cuerpo jurídico de la nación es una forma de legislar que nos beneficia ampliamente. La decisión de hacernos cargo de estos avances del derecho público internacional es una ruta para alimentar a nuestro sistema legal y a nuestro sistema de instituciones con criterios avanzados en términos de libertades, equidad social y procuración del desarrollo humano.

Por otra parte, la legislación y políticas públicas en materia de no discriminación -provengan éstas de sus procesos legislativos o judiciales internos o de convenciones internacionales-, son ya una realidad en la vida política y social de muchos países. Por ello, es de una enorme importancia que podamos reunirnos en un Foro Internacional como el que ahora me honro en inaugurar. Este Foro Internacional por la No Discriminación cuenta con la participación de distinguidos especialistas, de funcionarios públicos y de legisladores de distintos países que sin duda nos compartirán sus vastos conocimientos y experiencias en materia de no discriminación, sobre todo ahora que la legislación en la materia en nuestro país está por adoptarse.

Señoras y señores,

A riesgo de ser repetitivo, diré que una sociedad genuinamente democrática es aquella en la que, junto a la vigencia del Estado de derecho y la competencia electoral, los diferentes grupos sociales, gracias al respeto de sus derechos y diferencias, se encuentran cohesionados en su proyecto nacional. Sin desarrollo humano y sin una cultura del trato equitativo entre todos los mexicanos no existirá la democracia de calidad que buscamos construir.

Nuestra democracia tiene, por ello, que dar lugar a la tutela legal de los grupos que han sido tradicionalmente discriminados y, con ello, permitir su inclusión en la sociedad, haciendo a ésta más

justa, equitativa e incluyente. Es necesario que nuestra búsqueda del desarrollo y la prosperidad no se haga a costa de quienes requieren protecciones y oportunidades especiales, sino, por el contrario, con ellos y por ellos.

Nuestra política exterior en materia de lucha contra la discriminación no está dissociada de la preocupación y acción gubernamentales para combatir esta forma de desigualdad e injusticia al interior de nuestras fronteras. Este foro nos dará la oportunidad, para que, desde la trinchera de la cooperación internacional, nos hagamos de más y mejores herramientas para lograrlo.

Deseo a ustedes el mayor de los éxitos en sus trabajos.

PANEL 1
CAUSAS Y EFECTOS DE LA DISCRIMINACIÓN

LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO

*Lic. Gilberto Rincón Gallardo**

La lucha contra las distintas formas de la discriminación en México es una tarea que apenas comienza. Los pasos legales e institucionales que hemos dado, no obstante ser importantes e imprescindibles, representan un avance escaso respecto de la magnitud de los desafíos que enfrentamos.

Hasta el año 2000, la posición oficial del gobierno mexicano acerca de la discriminación era que ésta no existía. Se aceptaba que la población mexicana estaba sujeta a una fuerte desigualdad socioeconómica, pero se negaba la existencia tanto de rutinas sociales de exclusión sistemática de grandes grupos como de actitudes y prácticas de desprecio hacia muchas personas en razón de algún estigma social.

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

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

La Comisión, tras un intenso trabajo de casi un año, ofreció dos productos de gran importancia: uno, el libro *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, que es el primer estudio sistemático acerca de las prácticas discriminatorias y de exclusión social en México, y al que vemos como una suerte de “Libro blanco” sobre la discriminación en nuestro país. El segundo resultado fue el Anteproyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que ha servido de base para que el gobierno federal presente al Congreso de la Unión (Parlamento Federal) una iniciativa de Ley federal del mismo nombre, que ahora mismo se discute con amplias posibilidades de aprobación.

* Presidente de la Asociación Civil Contra la Discriminación. Durante su funcionamiento, presidió la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación.

La propuesta de ley busca reglamentar el Párrafo 20 del Artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que aparece, por primera vez en nuestra historia, la prohibición explícita de las prácticas discriminatorias. Este párrafo se incluyó en la Constitución mexicana apenas en agosto de 2001 y representa un avance legislativo de suma importancia para la lucha por la equidad en México. El texto constitucional señala que:

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

La propuesta de ley federal que ahora discute el Congreso de la Unión fue construida sobre la base de ciertos criterios que sería deseable destacar. Especifico los rasgos distintivos del proyecto de reforma legal en México que me parecen no sólo más relevantes, sino los que de hecho mayor fuerza pueden dar al proyecto de lucha contra la discriminación en nuestro país.

Primero. El proyecto de reforma legal en México para luchar contra la discriminación consiste en la aplicación de un mandato constitucional. En efecto, la lucha contra la discriminación adquiere una enorme importancia social y política cuando se le sitúa en la estructura constitucional y se le otorga el rango de lo que en el lenguaje jurídico mexicano se denomina “garantía fundamental”, es decir, el equivalente a un derecho fundamental de la persona o derecho humano. Aunque el texto constitucional no va más allá de la figura de la prohibición de prácticas discriminatorias, nada impide que, en su desarrollo en la ley federal reglamentaria, se puedan incluir obligaciones del Estado para compensar y promover a las personas que pertenecen a algún grupo estigmatizado y vulnerable a la exclusión social. De hecho, el proyecto de ley federal ha desarrollado en amplitud el espíritu del texto constitucional, agregando la figura de la acción afirmativa obligatoria respecto de ciertos colectivos discriminados y el establecimiento de una institución especializada que, por una parte orienta y evalúa la acción gubernamental en materia de discriminación y, por otra, interviene para resolver conflictos generados por la comisión de prácticas discriminatorias.

Segundo. El proyecto legal está formulado sobre la base de las exigencias contenidas en los instrumentos internacionales en materia de lucha contra la discriminación (tanto en el nivel regional de la OEA como en el de las Naciones Unidas). En su gran mayoría, estos instrumentos han sido hechos suyos por el Estado mexicano como resultado de su firma y ratificación. En este sentido, se trata de normas con vigencia legal en México y que deberían ser aplicadas incluso en ausencia de una legislación como la que proponemos.

Sin embargo, se trata de normas que han tenido graves problemas no sólo para su aplicación, sino incluso para su conocimiento y difusión, por lo que su inclusión en el texto constitucional y en una ley federal les da un sentido imperativo que actualmente no poseen. De manera adicional, el proyecto se ha alimentado de un estudio comparado de legislaciones nacionales en materia de discriminación, que ha sido muy útil, por ejemplo, para determinar cuáles son los grupos que exigen protecciones específicas contra el desprecio social y la exclusión y cuáles requieren compensaciones y oportunidades especiales dispensadas o propiciadas por el Estado. Estos puntos de referencia dados tanto por los instrumentos internacionales como por las prácticas legales e institucionales de otras naciones, han permitido evitar las presiones de la coyuntura política del país sobre el texto legal y, a la vez, incluir en éste algunas de las mejores prácticas en la lucha contra la discriminación y en la búsqueda de la cohesión social.

Tercero. El proyecto legal exige ‘un enfoque integral acerca de las prácticas discriminatorias. En la medida en que la discriminación se entiende como una limitación objetiva al acceso a los derechos o las oportunidades como resultado del estigma social, no existen en la ley grupos normativamente prioritarios. Toda persona que pertenece a un grupo susceptible a la discriminación o a la exclusión tiene el derecho universal a no sufrir discriminación, y este derecho no admite grados de aplicación ni criterios de prioridad. Gracias al enfoque integral, la ley federal se presenta como una suerte de Acta de nuevos derechos civiles, que prescribe una serie de protecciones específicas y una serie de acciones institucionales, cada una de las cuales puede desarrollarse en leyes particulares, en normas reglamentarias e incluso en criterios de política pública aplicables a cada grupo específico. El listado de los grupos a los que la ley considera como especialmente susceptibles de ser discriminados atiende a la evidencia sociológica de su exclusión sistemática

y su rezago social, pero en ningún caso elimina el carácter universalista de la norma. Incluso, en términos políticos, el mejor ánimo de la opinión pública hacia determinados grupos vulnerables (como el de las personas con discapacidad) permite que su alineamiento con grupos socialmente más desafiados (como los grupos de preferencia sexual no convencional o las minorías religiosas) sensibilice a la población acerca del carácter dañino de toda forma de discriminación. En todo caso, el enfoque integral permite concebir al proyecto legal como un mecanismo de cohesión social, y no como una forma de extremar diferencias sociales, de perpetuar minorías o de alimentar guetos desconectados de la vida social regular.

Cuarto. La legislación contra la discriminación tiene que normar prácticas y actitudes no sólo en el terreno de la acción pública sino también en el ámbito privado. Aunque sabemos que la lucha contra la discriminación es un capítulo legítimo de la lucha por el pleno respeto a los derechos humanos, las experiencias institucionales nacionales a veces hacen olvidar que las prácticas de desprecio y exclusión social con mucha frecuencia se realizan fuera del ámbito público y que están lejos del escrutinio de las instituciones defensoras de los derechos humanos. En México, la defensa institucional de los derechos humanos se ha concentrado en la protección de la integridad y derechos de las personas contra los abusos del poder estatal. Sin embargo, la prevención y eliminación de la discriminación exige una poderosa acción institucional que sea capaz de intervenir también en relaciones que generalmente se consideran privadas o parcialmente privadas, como las laborales, las relativas a la salud y las educativas. En estos terrenos privados o semiprivados las prácticas discriminatorias son tan frecuentes como extensas. Una legislación efectiva contra la discriminación debe por ello tener autoridad para intervenir en el ámbito privado siempre que sea necesario.

Quinto. La lucha contra la discriminación debe ser un proyecto de cohesión social; por ello exige la presencia de acciones afirmativas. El texto constitucional en México formula una cláusula de igualdad material (que ampara acciones afirmativas o institucionales del Estado mexicano) sólo para el caso de los grupos indígenas. El proyecto de ley federal extiende el concepto de compensaciones y oportunidades especiales para niños, ancianos, personas con discapacidad y mujeres. Las acciones afirmativas o institucionales se contemplan como medidas temporales cuyo propósito es garantizar una igualdad real de oportunidades para los miembros de grupos que han sido tradicionalmente excluidos o despreciados debido a un estigma.

Estas medidas no se conciben como privilegios absolutos, sino como estrategias flexibles para generar una igualdad real de oportunidades para estas personas. Se trata, para decirlo con términos de Amartya Sen, de estimular con la acción pública el desarrollo de “capacidades básicas” en personas que de otra manera no podrían hacerlo. Quedan fuera de las acciones afirmativas del Estado grupos como las minorías religiosas o los de preferencia sexual no convencional. En estos últimos casos, no se trata de aplicar por parte del Estado políticas de estímulo a su elemento diferencial, sino de generar protecciones contra la presión social, la estigmatización e incluso contra la violencia.

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

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

LAS DISCRIMINACIONES DE GÉNERO Y ÉTNICO-CULTURAL: GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

*Lic. Gladys Acosta Vargas**

Cuando se naturalizan los hechos sociales y se desarrollan justificaciones para explicar porque unas personas o sectores sociales están excluidos de determinados ámbitos o servicios, cabe sospechar de la existencia de algún mecanismo discriminador. Etimológicamente, discriminar significa separar, poner a un lado, distinguir entre elementos diferenciables. Sin embargo, en términos jurídicos, el concepto de discriminación ha surgido como parte del contenido del principio de igualdad. El fundamento del derecho a la igualdad está claramente expresado en el Art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Sin embargo, la precisión referida a la no discriminación se establece en el Art. 2 al señalar que “toda persona tiene todos los derechos y libertades (...) sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.” Vale decir que los seres humanos no pueden ser jerarquizados para el ejercicio de sus derechos, sean cual fueren las diferencias que pudieran tener entre sí.

Hay muchos fenómenos de discriminación que podríamos tomar como referencia, puesto que es el avance de la conciencia social el que define la sensibilidad frente a tal o cual distinción injustificada que restringe derechos; pero quisiera circunscribir esta reflexión a la discriminación de género y a la discriminación de orden étnico-cultural. En ambos casos, existen rasgos comunes que permiten establecer analogías, aunque, tarde o temprano, aparecerán las especificidades a medida que se pretenda establecer planes concretos de acción para contrarrestarlas.

LA DISCRIMINACIÓN EXPLÍCITA

El plano de las ideas ofrece ejemplos claros de lo que ha sido el fundamento académico de la discriminación. Quisiera citar a un filósofo peruano, Fidel Tubino¹, quien refiere a textos clásicos del pensamiento discriminador, como el ejemplo de Alejandro Deustua (1930), quien señalaba sin ambages

* Representante del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en Guatemala.

¹ Tubino, Fidel. “Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva”. En Norma Fuller (Ed.), *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*. Lima, Perú. Mayo 2002.

que: “el Perú debe su desgracia a esa raza indígena, que en su disolución psíquica no ha podido transmitir al mestizaje las virtudes de las razas en períodos de progreso... El indio no puede ser sino una máquina”. Este pensamiento era ampliamente aceptado en ciertos círculos políticos y, sin lugar a dudas, tenía un correlato en las leyes y en el discurso intelectual de la época. Igualmente ha sucedido con la calificación masculina dominante respecto de las mujeres, del cual un buen ejemplo, referido por Simone de Beauvoir en el Segundo Sexo, es la opinión de Balzac cuando señalaba en su *Psychologie du Mariage* que: “el destino de la mujer y su gloria única consisten en hacer latir el corazón de los hombres. La mujer es una propiedad que se adquiere por contrato: es un bien mobiliario, porque la posesión vale título; en fin, hablando con propiedad, la mujer no es sino un anexo del hombre”. Balzac representa a esa ideología de la galantería, necesario complemento de la discriminación, por eso dice que: “la mujer casada es una esclava a quien hay que saber sentar en un trono”. El Código Napoleónico de 1804, tan influyente en nuestros sistemas jurídicos, recogió esta ideología y la plasmó en la institución de la potestad marital, un condensado de subordinación que hacía de las mujeres no sólo unas inútiles en términos de su capacidad legal, sino que las equiparaba, ni más ni menos, al estatus de la minoría de edad. Los maridos tenían legalmente el derecho a dar permiso para trabajar, para estudiar, para salir de la casa, para tener amistades y un sinnúmero de otros elementos discapacitadores; además poseían el derecho de corrección, que no era otra cosa que la licencia para ejercer violencia, que el Estado delegaba en los maridos como autoridad en lo privado. De esta manera, las mujeres íbamos perdiendo toda posibilidad de controlar nuestras vidas y, por ende, de participar en la vida ciudadana.

Estos pensamientos explícitamente discriminadores pretendieron convencer a los propios afectados de su condición de inferioridad, de manera tal que aceptaran sin duda ni murmuración la tutela y el control de los autodefinidos seres superiores, quiénes poseían así el poder para imponer no sólo su punto de vista, introyectando en los menos informados una imagen desvalorada de sí mismos, o sea, “los otros” o “las otras”, en el caso de las mujeres, sino que adquirirían un viso de seres protectores, sin los cuales no podrían ni imaginar sobrevivir. Por suerte siempre ha habido espíritus rebeldes y el control nunca pudo ser tan férreo, pero ese es otro tema en el que no podemos explayarnos hoy. Lo interesante es percibir la evolución.

LA DISCRIMINACIÓN IMPLÍCITA

Cuando las ideas igualitarias empezaron a expandirse en Europa, el principio de igualdad empezó a perfilarse en nuestros países, al menos formalmente, como pilar del estado moderno. Sin embargo, las políticas de ampliación de ciudadanía, sobre todo mediante la extensión de la educación provocó, al mismo tiempo, la instalación de un proceso homogeneizador. Había que olvidar lo propio, lo indígena, para aprender una manera de ser ciudadano nacional. Tubino denomina a este período de asimilacionismo cultural uniformizador. Algo similar les ha sucedido a las mujeres. Ciertamente se les ha abierto el acceso a la educación, a los servicios de salud, pero, a condición de no exigir, necesariamente, un cambio en su rol social. Casi podríamos decir que la ideología formalmente igualitaria refleja algo así como, “estudien, aprendan, pero de ninguna manera, dejen de ser buenas y sumisas esposas y madres”. Para ser una persona exitosa, las mujeres tienen que absorber y proyectar la mejor identidad masculina en cuanto al rendimiento, sin olvidar sus roles femeninos. Muy típico de esta modalidad es lo que las científicas sociales de la teoría del género han denominado la doble y hasta triple jornada. En este paradigma uniformizador, las diferencias se vuelven en contra de quienes se esfuerzan por integrarse. Los integrantes de los Pueblos Indígenas son obligados a esconder sus orígenes para afirmarse como parte de la comunidad nacional². Muchos han dejado de hablar su idioma, han abandonado sus vestidos, quieren que sus hijos se “castellanicen” lo más pronto, y, algunas veces hasta se oponen, ciertamente sin conocimiento, a la educación bilingüe. En el caso de las mujeres, la democratización también ha traído el olvido de las bondades de la maternidad y ha alterado severamente los ciclos de vida. Ya no se quiere reconocer que la protección a la maternidad es fundamental para garantizar que las mujeres puedan ejercer su derecho al trabajo, así como para participar

2 Fenómeno muy similar ha sucedido y aún sigue sucediendo con las olas migratorias hacia los países desarrollados.

en política. De alguna manera, el sistema homogenizador castiga con la indiferencia a lo que nos hace distintos a las mujeres y a los hombres. Algo así como “si quieres tener poder como yo, compórtate como un hombre”. El éxito implica, de cierta manera, una negación de lo femenino autónomo y exigente, manteniendo aquellas condiciones que logran “distraer” o hacer la vida placentera a los hombres, es decir a quienes “verdaderamente trabajan” y sobre todo “dirigen” nuestras vidas. Vale decir, una versión moderna de la “mujer objeto”, pero no de manera forzada, sino sutilmente impuesta.

Lo afirmado aquí no debe soslayar la importancia que la educación u otras políticas universalistas han tenido como elemento democratizador en la historia reciente. En realidad, se requiere seguir ampliando el acceso a la educación y a todos los servicios necesarios. Sin embargo, es ineludible propiciar un rescate de las políticas nacionales inclusivas que pudieran balancear entre lo que nos iguala y lo que nos hace distintos. De lo que se trata es de favorecer un desarrollo que permitiera construir identidades individuales diferenciadas, en las que las diversas culturas, así como el hecho de ser hombres o mujeres con historias propias, pudieran ser expresados sin autocensuras y, más aún, sin presiones externas de negación. Una manera de lograrlo es acercando el principio de igualdad a una efectiva política de no discriminación.

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD VERSUS LA DISCRIMINACIÓN

Este es el momento de retornar al marco jurídico porque, como ya dijimos al inicio, el principio de igualdad en la normatividad, además de fundante del estado de derecho, es un elemento que otorga coherencia al sistema democrático desde el “deber ser”. Sin lugar a dudas, y siguiendo el razonamiento del jurista italiano Luigi Ferrajoli³, preclaro representante de la teoría garantista, es gracias al principio de igualdad que se establece que las personas diferentes merecen el más amplio respeto y así mismo se enarbola su derecho a ser tratados como iguales. Tenemos una base común de “iguales”, como referíamos al inicio en el Art. 1 de la Declaración Universal, pero evidentemente la identidad de las personas está dada por sus diferencias y son precisamente éstas las que tienen que ser tuteladas, respetadas y garantizadas en obsequio al principio de igualdad. Resumiendo, diferencia no es el opuesto de igualdad, y menos puede considerarse que se contraponen. Lo que sí es necesario precisar es que, ignorar una diferencia relevante, como la que existe entre las mujeres y los hombres o la que distingue a los Pueblos Indígenas de poblaciones de otros entornos culturales, lleva a construir una discriminación que viola el principio de igualdad.

Antes de seguir en las precisiones conceptuales, vale la pena aclarar que el principio de igualdad como “deber ser” siempre estará en el horizonte, pero el avance de su cumplimiento podrá ser medido a través del “ser” de la efectividad de las políticas antidiscriminatorias o no-discriminatorias.

MODOS DE ENTENDER LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE IGUALDAD Y DIFERENCIAS

Puesto que sólo podemos entendernos a través de las palabras, cabe hacer explícitos nuestros supuestos. Ferrajoli puntualiza que hay diversas configuraciones jurídicas para entender la relación entre las diferencias y la igualdad.

Una primera tiene que ver con la irrelevancia jurídica de las diferencias, lo que significa ignorar las condiciones reales en las que viven las personas. Casi podría decirse que se deja que cada quien se defienda como pueda. Significa que el Estado no tiene nada que decir al respecto, ejemplo de lo cual es lo que antes sucedía en relación a los conflictos intrafamiliares, en los que se delegaba su resolución en el marido, en tanto jefe. Obviamente, no se necesita mucho análisis para saber quién ganaba. En términos más amplios, significaba que los conflictos que se suscitaban debían resolverse en una relación de fuerzas. En concreto, quien se impone, gana.

Otra modalidad estaría representada por la diferenciación jurídica de las diferencias, valorando unas y desvalorando a otras. Esta es la modalidad de los privilegios reconocidos, como por ejemplo, el

3 Ferrajoli, Luis. *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Editorial Trotta. Madrid, 1999.

sistema de castas. Casi podríamos decir que corresponde a lo premoderno. La Revolución Francesa estableció un modelo de ese tipo al determinar que los ciudadanos sólo eran los varones propietarios, excluyendo de facto al resto.

La tercera modalidad tiene que ver con las ficciones de igualdad. Corresponde a la concepción de la neutralidad del derecho, de la homologación y de la total asimilación. En otras palabras, las mujeres pueden tener todos los derechos, pero a condición de comportarse como varones y de asimilarse a ellos también en el estilo de vida. Al desconocer la diferencia que conlleva la experiencia de las mujeres, automáticamente se las penaliza ignorando sus derechos específicos.

Finalmente, el modelo propuesto por el estado democrático y garante del respeto a los derechos humanos, es el de la igual valoración jurídica de las diferencias, sobre la base del principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) y de un sistema de garantías que aseguren su efectividad. Este modelo se sustenta en que los derechos fundamentales son los derechos de los más débiles, es decir, de aquellos que tienen dificultad en hacer respetar sus derechos. Para mayor precisión, Ferrajoli⁴ sostiene que “la igualdad de los derechos fundamentales resulta así configurada como el igual derecho de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad, en virtud del igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo diverso de todos los otros y de cada individuo una persona como todas las demás”. Lo importante de este planteamiento está en el reconocimiento de que las normas, precisamente por ser tales, no pueden ser respetadas en su totalidad y se requiere de esas tenazas fuertes que respondan al hecho de las violaciones de la norma para construir la efectividad de la misma. En términos de la ciencia política, estamos hablando de conceptos centrales de la ciudadanía.

RELACIÓN ENTRE EL DERECHO A LA IGUALDAD Y LA AMPLIACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Desde la Revolución Francesa estamos en el camino de la ampliación de la ciudadanía, pero para avanzar es fundamental tener claridad sobre los obstáculos que lo impiden. Como corolario de lo anterior, quizá podríamos afirmar que, a mayor inercia en la reproducción de los mecanismos discriminatorios, se restringe más el ejercicio de la ciudadanía. Somos menos ciudadanos cuando se permite o se ignora el hecho de la discriminación. La relevancia política es innegable. Como ejemplo, podría citar que en nuestros países gran parte del abstencionismo electoral se explica por un sentimiento de no pertenencia, además, ciertamente de la desconfianza sobre la política, pero ese es otro tema. En Guatemala, el abstencionismo femenino alcanza el 60.2%⁵ y la mortalidad materna es de 153 madres por cada 100,000 niños nacidos vivos. Ciertamente, estas cifras de aspectos tan distintos, sin embargo tienen conexión a una ciudadanía debilitada y a mecanismos discriminatorios instalados en la vida social que siguen reproduciéndose con toda impunidad.

Es evidente que seguir profundizando en la temática de la discriminación nos lleva, sin lugar a dudas, al tema de la igualdad de oportunidades. Si algo debiera caracterizar a la ciudadanía es justamente el partir de una base común, independientemente de los privilegios concedidos por la pertenencia a determinado sector social. Las reglas de la ciudadanía son las que establecen un compromiso mínimo básico⁶ del estado frente a sus nacionales. Una de las bases de este compromiso debiera ser la eliminación de las discriminaciones que vivimos día a día. Por eso, todas las Constituciones Políticas contienen mandatos explícitos no discriminatorios, pero no siempre hay un desarrollo legislativo suficientemente sensible para responder a las innumerables formas de discriminación que se manifiestan en nuestras vidas. Lo cierto es que la sistemática violación del principio de igualdad al alimentar esferas de discriminación en la vida social, produce una ineffectividad del mismo principio y debilita las posibilidades de ejercitar todos los otros derechos.

4 Ibid. Pág. 76.

5 Prensa Libre. Ciudad de Guatemala, 8 de marzo del 2003. Pág. 3.

6 Expresión tomada de Adam Swift en su artículo “Sociología de la igualdad compleja”. En David Miller y Michael Walzer (Comp.). *Pluralismo, Justicia e Igualdad*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina. 1997.

CAMINOS PARA REDUCIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

Este es el momento en que se pueden hacer confluir o bifurcar los caminos para atender las discriminaciones de género (contra la mujer) y las étnico-culturales (contra los Pueblos Indígenas). Ciertamente, tienen en su base fundamentos similares que vale mencionar, pero también requiere de acciones diferenciadas sin olvidar que la mayor parte de las veces, las discriminaciones se superponen y entrecruzan.

Además del pilar que representa el principio de igualdad, es fundamental comprender que se requiere una clara noción de justicia inspiradora de las normas y políticas antidiscriminatorias. Como correctamente nos recuerda Tubino, ya John Rawls nos enseñó que la concepción de la justicia opera intuitivamente en quienes participan de la cultura política pública de las democracias modernas.

REFORMA LEGISLATIVA

Muchos de los países de esta región han ratificado convenios internacionales que enfrentan de manera directa los hechos discriminatorios, pero no siempre han adecuado sus legislaciones internas. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, no está suficientemente aplicada, como tampoco lo está el Convenio 169 de la OIT en materia de derechos de los Pueblos Indígenas. En unos casos, se hacen necesarias cuidadosas revisiones de las leyes internas para derogar los elementos discriminatorios de derecho, lo que en gran medida ya ha sido hecho. Pero, también es importante crear nuevos dispositivos que reflejen una clara voluntad de romper el círculo vicioso de la discriminación. Tanto en el orden civil como en el penal se requiere este esfuerzo. Pero, adicionalmente es fundamental evolucionar hacia lo que podríamos denominar un desarrollo capilar de la normatividad antidiscriminatoria en todos los campos de la actividad normativa. Lo cual significa transitar por reglamentos y por normas administrativas que ayuden a remover esas discriminaciones que se han instalado de hecho, sobre todo en la práctica institucional. Lo que queda claro es que discriminaciones como la de género y la étnico-cultural requieren de políticas concientes para ser erradicadas. Deben establecerse tanto estímulos a quienes las cumplen como sanciones a quienes las quiebran. De otra manera, seguiremos lamentando toda la energía desperdiciada por el mero hecho de desconocer el valor de las diferencias entre los seres humanos. Vale la pena examinar posibles acciones a implementar de manera inmediata.

MEDIDAS DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA

Es en atención a lo intuitivo de la noción de justicia que se han instituido las medidas de discriminación positiva, también denominadas de acción afirmativa. Estas medidas son de naturaleza transitoria, no transforman la realidad, pero si ratifican un sentido de justicia para quienes no logran alcanzar el acceso a determinados derechos, por existir obstáculos de orden social o cultural que funcionan como una barrera. Podríamos decir que se trata de medidas de emergencia, de corto plazo, que no van a las causas, pero atenúan la discriminación de facto. El ejemplo clásico es la ley de cuotas para permitir que las mujeres accedan a la representación política. Esto significa que quienes lo logran por esa vía tienen que trabajar arduamente por ir a las causas de la discriminación, de lo contrario, lo único que se lograría sería ampliar el número de representantes de los grupos discriminados sin lograr mayor impacto político. Un signo preocupante sería que dichas medidas se mantuvieran activas indefinidamente, porque significaría que la sociedad no está resolviendo el núcleo del problema. Por eso, el Art. 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación específica, al referirse a “las acciones especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer” que, “cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad, de oportunidad y trato”. Esa es la razón por la cual, estas medidas (que incluyen a aquellas orientadas a proteger la maternidad) no pueden ser consideradas discriminatorias.

YENDO AL FONDO DEL ASUNTO

Hasta aquí podemos concordar en que no hemos dicho mucho sobre lo que se necesita hacer para actuar sobre las causas de la discriminación. Las leyes hacen su parte, pero no pueden garantizar su

absoluto respeto. Necesitamos enfrentarnos a la complejidad de la transformación social. A riesgo de parecer esquemática, quisiera plantear que en el caso de la discriminación de género existen elementos sustantivos que interactúan con cualquier política democratizadora, sin los cuales no es factible avanzar sustantivamente. Las garantías para ejercitar el derecho a la igualdad tienen que responder, por lo menos, a protecciones especiales para que las mujeres hagan uso de su libertad, especialmente de la libertad sexual, lo cual conecta con otro aspecto fundamental, me refiero a la inviolabilidad del cuerpo. Tanto uno como otro son aspectos centrales de políticas antidiscriminatorias. Tal como lo señaló el Comité sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, la violencia es la forma más grave de discriminación contra las mujeres. Toda mujer que vive bajo la amenaza de violencia tiene la libertad restringida. El otro aspecto sustantivo para erradicar la discriminación tiene que ver con la protección de la maternidad. Si el estado no logra entender lo medular de estos aspectos, no será posible estabilizar ninguna política realmente anti-discriminatoria que transforme la cultura de la prepotencia en una cultura de respeto a las mujeres.

En cuanto a la discriminación étnico-cultural, hay varias transiciones que hay que vivir. Una tiene que ver con el nivel de reconocimiento de la multiculturalidad como paso previo. Pero este es sólo el comienzo de un proceso mucho más complejo. La cultura de la tolerancia identifica a esta etapa con las consiguientes acciones de discriminación positiva. Por ejemplo, las medidas proteccionistas en relación a la tierras ancestrales pueden ubicarse en esta política. Sin embargo, las dinámicas sociales se pueden articular como producto de los cambios incrementales que producen, permitiendo ir más lejos. Para eso se hace imprescindible garantizar la participación activa de quienes se ven afectados o favorecidos por estas acciones, según sea el caso. Las esferas públicas deben actuar como espejo que reflejen los avances de tal manera que sea en niveles nacionales o locales, que se produzcan experiencias de empoderamiento de la ciudadanía, como diría Tubino. Este ejercicio de ciudadanía culturalmente diferenciada es el punto de llegada de una conquista social, no es producto del estado, sino de la transformación social. Estos avances implican un ejercicio de autonomía crítica⁷ por parte de las culturas que interactúan; ya no es solamente una presencia de distintas culturas (como sería el caso en la multiculturalidad) sino una interculturalidad construida, protegida por el estado, que modularía el proceso eliminando las prácticas abiertas y ocultas de imposición cultural.

Como corolario de esta reflexión, habría que reconocer que estos planteamientos tienen una buena carga ético-política porque buscan resolver los impases que han aparecido al confundir las acciones inmediatas con las políticas de fondo.

Estas reflexiones sólo pueden tener sentido si abrimos los ojos a lo que está sucediendo a nuestro alrededor para pasar de TOLERAR⁸ a DIALOGAR. Si bien lo que hemos llamado la “cultura de la tolerancia”, nos ayudó a identificar mejor nuestros universos sociales circundantes, sin embargo, todavía está cargada de asimetría. Tolero a alguien a quien no considero mi igual, hay algo que me cuesta, se me hace a veces difícil. Pero, se trata de ir más lejos. Lo importante de buscar eliminar la discriminación en cualquiera de sus modalidades, en sus niveles explícitos e implícitos, es que nos exige una auto-recreación a partir del diálogo con la otra persona. Las sociedades post-patriarcales e interculturales nos deparan evoluciones centradas en lo humano. Esta perspectiva, cargada de utopía posible, nos permite pensar que nuestra humanidad no puede agotarse en la confrontación y que, finalmente, sólo respetándonos en nuestras diferencias seremos capaces de dar cumplimiento al Art. 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Ojalá podamos hacer algo efectivo en este sentido para ofrecer el mundo justo y mejor al que tienen derecho las siguientes generaciones.

7 Tubino afirma que “las culturas se conservan transformándose y sólo el ejercicio de la autonomía crítica de la gente puede garantizar que esta transformación, inherente a las relaciones interculturales, no se convierta en pasiva asimilación de las culturas originarias a las culturas societales nacionales” (ibid. Pág. 70)

8 Viene del latín: collere. Significa soportar, aguantar.

LIBERALISMO ETNOCRATICO

*Dr. Joan Antón Mellon**

Es un honor, para mi, participar en este encuentro académico y por ello agradezco al gobierno mexicano y a sus organizadores que me hayan invitado, en especial a la Subsecretaria de la Secretaria de Relaciones Exteriores: Sra. Patricia Olamendi, y también, como no, a mi distinguido colega el Dr. Jesús Rodríguez Zepeda.

1. Objetivo

El objeto de mi exposición es analizar las características y los referentes culturales de la reconversión más inteligente que la derecha radical y extrema derecha europea ha efectuado: el liberalismo etnocrático.

2. Desarrollo

2.1. Apuntes metodológicos:

2.1.1. *Reivindicación de la importancia de las ideas políticas por:*

- necesidad de la sociedad en su conjunto.
- “ “ los grupos sociales.
- “ “ los individuos.
- relevante papel de las ideologías políticas como esquemas valorativo- interpretativos globales y guía para la acción.

2.1.2. *Aclaración perspectiva del constructivismo realista.*

El enfoque epistemológico constructivista afirma que el conocimiento es una representación construida que no proviene directamente de la realidad ni es un reflejo literal de ésta, por lo que tanto la realidad como el conocimiento son socialmente construidos, esto es, las aserciones cognitivas de la ciencia son invenciones humanas cuyo origen y validez se establece en procesos sociocontingentes que deben investigarse como fenómenos empíricos.

* Catedrático de la Universidad de Barcelona, España

Es necesario desacralizar la ciencia, aunque se debe recordar que es la invención humana que más ha contribuido a solucionar los problemas de los seres humanos; y denunciar al cientificismo por esclerotizante:

- En la práctica científica hechos y teorías no son productos asépticos de una percepción y una cognición trascendentales, encarnada en científicos superhombres, sino procesos sociales donde concurren factores cognitivos y políticos.
- El enfoque constructivista puede refinarse desde la óptica de la Teoría Política al propugnarse un constructivismo realista, lo cual significa admitir que lo que denominamos realidad es un complejo conjunto de fenómenos que tienen existencia propia al margen de nuestra capacidad cognitiva, pero, a la vez, esos fenómenos sólo pueden ser interpretados desde marcos teóricos y conceptuales que condicionan, radicalmente, el resultado de la observación.

O sea, entendemos el mundo a partir de las premisas desde el que lo analizamos. Los elementos conceptuales y clasificatorios son, por tanto, básicos.

2.1.3. Preguntas básicas que nos formulamos.

Siendo las preguntas que nos formulamos, al respecto, las siguientes:

- ¿Qué es el liberalismo etnocrático? Características
- ¿Qué grupos políticos lo defienden?
- ¿Cuáles son sus referentes culturales?
- y, finalmente, ¿qué interés tiene en el presente Foro Internacional por la No Discriminación estudiar este planteamiento teórico político?

La respuesta a la última pregunta nos apunta algunos elementos de respuesta de las otras: El liberalismo etnocrático, defendido por las organizaciones occidentales de extrema derecha, derecha radical en general y derecha radical neopopulista es radicalmente discriminatorio. Ya que su propuesta es una sociedad compuesta por ciudadanos de primera y de segunda categoría a partir de un concepto restrictivo de nacionalidad jurídicamente definida.

2.1.4. Familias y Subfamilias de Partido

Previamente a entrar en el análisis de sus características intentaremos aclarar qué entendemos por Extrema Derecha, Derecha Radical y de dónde surgen históricamente.

Origen Histórico:

Evolución de las ideas políticas occidentales desde la Ilustración hasta nuestros días.

Tres vectores: Filiación, Influencia Mutua y Confrontación.

A destacar a) la relevancia del Conservadurismo Radical b) gran importancia de las conexiones ideológicas o “links”.

Aspectos Metodológicos:

Desde el punto de vista de los partidos y sistemas de partidos es muy útil la clasificación de familia y subfamilias de partidos, a partir del criterio base de analogías doctrinales y de estilo de actuación política.

Familia amplia de partidos de derecha; familia amplia de partidos de izquierda.

Familias y subfamilias: subconjuntos filiales de éstas.

La metodología para agrupar en familias amplias, familias y subfamilias de partidos consiste en localizar el ideario nuclear de todas ellas, sus ideas-fuerza y clasificarlas según sean nucleares específicas o nucleares compartidas. En lenguaje matemático serían conjuntos y subconjuntos con elementos en intersección.

Para la clasificación de la familia amplia de la derecha utilizaremos los criterios de Roger Eatwell al distinguir cinco derechas: la “reaccionaria” (los neotradicionalistas seguidores de las teorías de Julius Evola 1898-1974); la “moderada” (a la cual yo denominaría neoliberal o neoconservadora); la “radical” (serían los neoconservadores radicales); la “extrema”

(nostálgicos del Fascismo Clásico) y la “nueva” (partidarios de un gramscismo de derechas por el cual se propugna que la revolución cultural preceda a la política con Alain de Benoist como líder intelectual).

Un estudio de caso: los idearios/ programas⁹ electorales del neopopulismo occidental (MNR, FPa, LN).

Desde los años ochenta del pasado siglo, las formaciones políticas neopopulistas están influyendo con intensidad en los sistemas de partidos europeos. Tanto por sus propios resultados electorales como por la influencia política e ideológica que ejercen sobre otras formaciones situadas en el ámbito de la derecha o centroderecha (Hainsworth, 2000; Betz, 1994). Son partidos políticos peculiares por su ambivalente actitud antisistema, su ambigua interpretación de los valores democráticos (Mény/Surel, 2002) y su relación con la cultura política de la derecha radical de la cual proceden la mayoría de sus líderes salvo¹⁰ U. Bossi. Por todo ello son formaciones difíciles de clasificar, habiendo dado lugar a polémicas intelectuales incluso para adoptar una terminología que logre consenso académico.¹¹ Al respecto la propuesta terminológica de nacional populismos (Taguieff, 2000) o neopopulismos (Antón, 2002a) me parece la propuesta más sensata, incluyéndolos en una unidad de agrupación mayor que podríamos definir como derecha radical (Kitschelt, 2000), para distinguir a ésta de la extrema derecha (toda extrema derecha es derecha radical pero no al revés). Pudiendo establecerse la frontera entre una y otra derecha,¹² entre otros factores, no por la crítica al sistema parlamentario que ambas comparten, sino por los métodos de actuación política usados para substituirlo.

Las siguientes líneas pretenden exclusivamente¹³ defender, en obligada síntesis, la concepción de que es el estilo de actuación política lo que debemos utilizar para clasificarlos y que el análisis del cuerpo doctrinal central de sus propuestas (concepciones nucleares específicas y compartidas), nos permitirá establecer su correcta adscripción política e ideológica con independencia de sus tácticas propagandísticas ninistas¹⁴. Para ello hemos analizado, comparativamente, el uso doctrinal-político que las tres formaciones políticas estudiadas hacen de los conceptos: *Igualdad, Libertad, Identidad y Poder*. Se pretende desvelar qué elementos comparten en sus concepciones nucleares que nos pueda permitir agruparlos en una subfamilia de partidos. Ya que, como es sabido, las cosas se diferencian en lo que se asemejan y los métodos científicos nos aconsejan encontrar diferencias entre fenómenos homogéneos y homogeneidades entre fenómenos diferentes.

En efecto, las tres formaciones políticas estudiadas se definen por igual como movimientos nacionales de la parte más “sana” de sus respectivas naciones, cuya misión es regenerar a la patria y librarla de los peligros que la hundan en la decadencia. Nosotros -en su discurso político- son los hombres comunes y sus líderes que saben interpretar el auténtico sentir y voluntad de la comunidad nacional; mientras que ellos son los avasalladores y extraños emigrantes (aunque algunos de ellos sean útiles económicamente); los delincuentes y gamberros asociales (generalmente -en su opinión- emigrantes); los “corruptos” políticos de todos los partidos sin distinción; los “revolucionarios” ecologistas, feministas y demás militantes de los nuevos movimientos sociales, igualitarios sociales y de género y partidarios del “traidor” multiculturalismo, disgregador de las esencias nacionales; igual que los agentes del capitalismo internacional “apátrida” y “globalizador”.

9 De la documentación programática estudiada merece destacarse los programas seminales, : *Lega Nord Programma elettorale per la Padania* de 21 de abril de 1996; MNR *Le Programme de Poitiers: Pour que vive la France* de 30 de septiembre del 2000 y FPÖ. *Program of the Austrian Freedom Party* de 30 de octubre de 1997. Material disponible en las webs oficiales de todos ellos.

10 J. M. Le Pen (FN), B. Mégret (MNR) Y G. Haider (FPÖ) ejemplifican perfectamente este hecho. De ahí que se haya escogido para la presente investigación la comparación entre el MNR francés, el FPÖ austriaco y la LN italiana. Las razones de haber escogido el MNR radican en que, a pesar de su escaso éxito electoral al escindirse y fundar el MNR, B. Mégret ha sido el auténtico cerebro/ideólogo del neopopulismo en Francia.

11 Ver Mudde, Cas: “The War of Words: Defining the Extreme Right Party Family” en *West European, Politics*, XIX (1996), 2.

12 Para una útil clasificación entre las diferentes subfamilias de la derecha véase: Eatwell, R. y Q’Sullivan, N.(Eds.): *The Nature of the Right*, Pinter, Londres, 1989.

13 Por ello, al limitar los objetivos hemos unificado la propuesta metodológica analítica anteriormente expuesta.

14 Se presentan como ni de derechas ni de izquierdas.

La clave de bóveda de los planteamientos ideológicos y políticos neopopulistas radica en la reivindicación del papel que se afirma que puede jugar políticamente el hombre de a pie, la mayoría silenciosa, traicionado por las élites de sus respectivos países. Se contraponen nacionales a foráneos; élites depravadas a masas honestas; ricos insaciables a pobres honrados; intelectuales sofisticados en exceso a hombres sencillos de innato sentido común; políticos profesionales sin escrúpulos a generosos hombres del común que actúan políticamente porque no hay otra solución, ya que la Patria/Comunidad Nacional está en peligro. Se les ofrece participar de un gran Movimiento Nacional regenerativo en el que las viejas divisiones ideológicas y sociológicas han sido superadas. Los neopopulismos son, por tanto, armonicistas, xenófobos (los emigrantes, sobre todo islámicos, son el chivo expiatorio de todos los problemas) y también conservadores: levantan la bandera de Ley y Orden con una concepción represiva de la seguridad, exigiendo más y mejores medios y las mínimas trabas posibles para los cuerpos policiales en nombre de la eficacia. Abogan por un papel tradicional de la mujer como ama de casa y cuidadora de los niños. Rechazan la homosexualidad y el MNR defiende la idoneidad de la restauración de la pena de muerte y la eliminación del delito de apología del racismo.

La nuclear apología del hombre de a pie permite encuadrar a las formaciones neopopulistas dentro del populismo occidental¹⁵, ya que éste se ha manifestado históricamente como un método o estilo de actuación política que se repite como un particular tipo de movilización social y política (Taguieff, 2000). Movilización popular según unas mismas ideas nucleares reiteradas como estructura de argumentación (Betz/Immerfal, 1998), substituyendo a una inexistente teoría política desarrollada. Se trataría, en suma, de una palanca para acceder al poder, un recurso político utilizado demagógicamente por políticos *sui generis* en determinadas coyunturas históricas que hacen posible esa opción como viabilidad electoral (Antón, 2002b:280)

Tras subrayar la importancia del estilo de actuación política de los neopopulismos y delimitados quienes somos nosotros (según sus propios esquemas ideológicos) y quienes son *ellos*, el paso siguiente, según el esquema metodológico que nos planteábamos, consiste en establecer cuáles son los objetivos que las formaciones neopopulistas pretenden lograr.

Esos objetivos son los mismos para las tres formaciones políticas estudiadas: la regeneración de sus respectivas comunidades nacionales mediante la actuación política de un gran movimiento transversal a los partidos clásicos y a las fracturas de clase o ideológicas. Para lograrlo la bandera que enarbolan es la de la libertad y la democracia, una auténtica libertad y democracia, de ahí que se declaren liberistas (LN y FPÖ) y demócratas radicales. Explicitando con ello, tras el aval de sus resultados electorales, el déficit democrático y la crisis de los sistemas de partidos occidentales, a la vez que la hegemonía indiscutida de la democracia. Lo cuestionado, por tanto, es la democracia representativa y la suplantación de la política por el juego de los partidos tradicionales en un plano interno; mientras que, respecto a un plano llamémosle “externo”, las formaciones neopopulistas se presentan ante sus públicos nacionales como las únicas capaces de solucionar los problemas motivados por las consecuencias económicas, sociales y culturales de la globalización y sus adalides neoliberales.

Sin embargo sus propuestas no son antiliberales, al contrario, pueden ser calificadas de *liberalismo etnocrático*. En la medida en que plantean que la igualdad de derechos para todos los ciudadanos acabe, haya donde políticamente se establezcan las fronteras jurídicas de la nacionalidad. Una nacionalidad entendida como un derecho étnico no universalizable. El liberalismo, por tanto, ha sido asumido táctica y estratégicamente por los neopopulismos. Existen las comunidades nacionales: *unidades de destino histórico en lo universal*, comunión espiritual de los muertos, los vivos y los que tienen que nacer, pero la sociedad es una agregación de individuos con derechos inalienables previos a la constitución del Estado. La extrema derecha europea inteligente se ha reconvertido en el liberalismo etnocrático para salvaguardar su alma mater: la convicción de que a la diferencia de talentos en los seres humanos, le ha de corresponder una sociedad política y socialmente jerarquizada. La desigualdad, por tanto, es analizada como socialmente útil¹⁶ y debe ser resguardada.

15 El Movimiento Poujadista francés y el Partido del Homo Qualunque italiano en los años cuarenta y cincuenta del Siglo XX son una muestra representativa, mientras que el populismo latinoamericano corresponde a otros parámetros. Precisamente J.M. Le Pen fue el diputado más joven del Movimiento Poujadista.

16 El MNR expone explícitamente en su Programa electoral: “los sistemas igualitarios al penalizar los mejores suscitan la injusticia y la ineficacia social”.

De ahí que las políticas públicas igualitaristas sean, desde la óptica derechista, un nefasto error a combatir. En este sentido los neopopulismos europeos comparten los presupuestos axiológicos de la revolución cultural conservadora de los últimos decenios del Siglo XX de los R. Nozick, M. Freedman y demás teóricos neoliberales, además de haber adaptado los criterios de base (diferencialismo cultural sobre todo) de la llamada Nueva Derecha europea¹⁷: Se resucita a F. A. Hayek y se propugna que toda redistribución social, mediante políticas fiscales progresivas, es un robo que atenta contra los derechos individuales. De este modo los neopopulismos comparten el mismo enemigo como el resto de partidos derechistas: los principios básicos socializadores de los Estados Sociales y Democráticos de Derecho y el resto de Estados de Bienestar. Sus razonamientos de base son los mismos. Los Estados de Bienestar devienen ingobernables por causas económicas: exceso de impuestos, elefantiasis burocrática, excesivos gastos paralelo a la pérdida de ingresos por caída de la inversión; y morales: potenciamiento del parasitismo, laxismo y anomia. La alternativa es clara: transformar, reductivamente, los Estados de Bienestar en una sociedad de mercado en lógica correspondencia con su sistema económico productivo, el capitalismo. Un capitalismo que, sin cortapisas sociales, demuestra -se cree- que genera mercados perfectos y autorregulables. Explicando así la justeza moral de sus presupuestos económico-sociales: el mercado evidencia (y sitúa por consiguiente económica y socialmente) quienes son los mejores/triunfadores, los más capaces, los más fuertes, inteligentes y osados... y quienes los peores/perdedores, los más tontos e incompetentes. La vida es pura lucha y en las sociedades humanas, como en la naturaleza, sólo sobreviven los superiores porque han sabido adaptarse mejor a las circunstancias existentes.

Las tres organizaciones estudiadas coinciden, también, en lo fundamental, -en sus planteamientos económicos. Su punto de partida es que la propiedad privada -como establecíamos en otro texto (Antón; 2002b:290)- es una institución indiscutible: natural y armónica; que cualquier tipo de socialismo redistributivo conduce a la pobreza; que una economía abierta de libre mercado es garantía de desarrollo individual y colectivo y que hay un capitalismo nacional bueno, sano y productivo y un capitalismo internacional malo, depredador y antisocial.

De esta forma la LN pide la represión de los monopolios, carteles y trust internacionales y se define contra las estructuras oligopolísticas. Mientras que el FPO se pronuncia en contra de los especuladores y las compañías multinacionales. A su vez el MNR se proclama hostil al ultraliberalismo internacional y al librecambismo desenfrenado. Las alternativas de política económica son claras para las tres organizaciones: desarrollar y proteger las economías nacionales, potenciar un capitalismo popular (subida de los salarios más bajos, créditos baratos para viviendas y repartos de parte de las acciones de las empresas entre sus trabajadores), ayudar al máximo a las PYMES (pequeñas y medianas empresas) -cuestión que reiteran en numerosas ocasiones los tres partidos-, controlar el sistema financiero y preparar lo más convenientemente al país para la conquista de los mercados externos, reservando el interno para los productos nacionales o europeos. En nombre de una democracia real se levanta la bandera del liberalismo clásico y como panacea una economía liberada de oligopolios internacionales y sus valedores nacionales. Para el FPÖ se debe dar prioridad a la creación de un mercado austriaco de capitales y desregularizar completamente la vida económica como garantía de la prosperidad económica de Austria y de la estabilidad del mercado de trabajo. Las regulaciones gubernativas y la burocracia deben ser reducidas.

Igual opina el MNR y la LN, mostrando su adscripción a los análisis y las opciones políticas y económicas neo liberales o neoconservadoras (los términos son en lo esencial intercambiables), únicamente matizadas por su nacionalismo populista. Las tres organizaciones se pronuncian a favor de la bajada general de los impuestos, reducir el Estado y privatizar el sector público. Los planteamientos del MNR siempre son más doctrinarios e ideológicamente mucho más sólidos y elaborados, mientras que los de la LN son más pragmáticos y evidencian su no filiación cultural con la cultura de la extrema derecha.

El elemento común a las tres organizaciones y que unifica sus planteamientos económicos, políticos y filosófico-doctrinales es su crítica radical -como anteriormente apuntábamos- al Estado de Bienestar¹⁸.

17 Derecha de la cual el pensador Alain de Benoist es su máxima figura intelectual

18 Baste como ejemplo la propia exposición al respecto del pensamiento del MNR: U(...) la política que preconizamos se sitúa en las antípodas de las prácticas socialistas de redistribución. Se debe romper con el igualitarismo y el estatismo socialista, por el contrario, debemos reconocer el mérito y que cada uno obtenga de su situación según su talento, su esfuerzo y su responsabilidad."

La alternativa que ofrecen es la clásica neoliberal: reducción de gastos estatales/reducción de impuestos/ crecimiento económico y autorresponsabilidad de los individuos en la cobertura de sus necesidades. Como expone el FPÖ, una economía libre de mercado significa libre competición y mayor responsabilidad social. La LN llega más lejos y cuestiona el Estado de Bienestar, por despilfarrador e ineficaz, lo que denomina su principio cardinal: la sanidad gratuita para todos.

Este elemento de la autorresponsabilidad de los individuos es un factor doctrinal clave de enlace entre los componentes liberales clásicos, los neoliberales, los valores tradicionales conservadores e incluso sirve para enlazar con reminiscencias de extrema derecha explícitas en el caso del MNR. La autorresponsabilidad se logra -en su opinión- organizando la sociedad para que las fuerzas del mercado actúen en plena libertad, siendo su veredicto: triunfo o derrota, inapelable para los agentes económicos, sean empresas o individuos. Según expresa el MNR igual que en la evolución de los seres vivos se pasa por la acumulación de tentativas de mutaciones genéticas, efectuadas aleatoriamente y sólo permanecen las pruebas que permiten el progreso de las especies; de la misma forma la economía produce una gran multiplicación de las iniciativas y su selección sigue criterios socialdarwinistas de eficacia -supervivencia y supremacía de los más aptos-. O sea, criterios de mercado, en su estado puro, desregularizado y apolitizado. Por eso en sus documentos programáticos rescata explícitamente como virtudes la reivindicación de ese darwinismo social al propugnar el gusto por la competición, el combate y la emulación, afirmando que son virtudes individuales que, a la vez, se convierten en virtudes útiles para la comunidad nacional. Una comunidad nacional -Francia para el MNR- enfrentada a una guerra económica sin cuartel (Antón; 2002a: 259). Como afirma Aguilera de Prat, en lúcido análisis, se trata de un intento de armonizar individualismo privatista y comunidad de intereses localmente radicados (Aguilera de Prat, 1997: 166).

Por tanto, la metodología utilizada para el estudio del neopopulismo occidental en las fuentes programáticas del MNR, FPÖ y LN nos permite establecer que las formaciones neopopulistas analizadas pertenecen a la familia amplia de partidos de la derecha (axioma común de la reivindicación de la utilidad social de la desigualdad social), siendo sus planteamientos ninistas pura demagogia oportunista, y constituyen una subfamilia propia, al poseer concepciones nucleares específicas (reivindicación de las cualidades políticas innatas del hombre común, rechazo no violento a la totalidad del resto de partidos), englobadas en la familia derechista de la derecha radical, al compartir concepciones nucleares (compartidas) como el diferencialismo cultural, el socialdarwinismo, el ultranacionalismo étnico, la crítica a la democracia representativa o la importancia que se da al liderazgo carismático.

Finalmente, constatemos que el liberalismo etnocrático ha reemplazado al fascismo¹⁹ como la forma de derecha radical mejor adaptada a las transformaciones globalizadoras de la postmodernidad (*Griffin, Intergnum...:19*) Se ha transformado la forma (aceptando al liberalismo en sus axiomas básicos) para mejor salvaguardar el fondo: una sociedad de ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda -la fuerza de trabajo foránea- excluidos de los centros de decisión y privados del acceso a la nacionalidad como salvaguarda jurídica, ampliada socialmente, de los privilegios de todo tipo reconvertidos en derechos “democráticos” y entendidos como “preferencia nacional”.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguilera de Prat, C. 1997: “Valoraciones sociales de mercado en la cultura política de la Liga Norte”, Castillo, P. del y Crespo, I. (eds.): *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empíricos*, Tirant lo Blanch: Valencia.
- Almond, G. 1970: *Political Theory and Political Science*, Little, Brown & Co: Boston.
- Antón, J. 1996: “Ideología y Mentalidad Ideologizada: la opacidad social de las conciencias”, *Sistema*, 135: 59-75.
- Antón, J. 2002a: “El neopopulismo en Europa occidental. Un análisis programático comparado: MNR -Francia-, FPÖ -Austria- y LN -Italia-”. Antón, J. coordinador: *Las ideas políticas en el Siglo XXI*, Ariel: Barcelona.
- Antón, J. 2002b: “El neopopulismo en Europa Occidental: parámetros doctrinales y esquemas ideológicos”, Antón J. coordinador: *Orden, Jerarquía y Comunidad: Fascismos, Dictaduras y postfascismos en lo Europa contemporánea*, Tecnos: Madrid.
- Berger, P. y Luckmann, T. 1989: *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires. Amorrortu.

19 Sobre las diferencias entre Fascismo Clásico y Neopopulismo ver Antón, J. “El Neopopulismo en Europa Occidental: parámetros doctrinales y esquemas ideológicos”, en (Antón, 2002b)

- Berlin, I. 1996: *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza: Madrid.
- Betz, H.G. 1994: *Radical Right-Wing Populism in Western Europe*, St Martin's Press: New York.
- Betz, H.G. and Immerfall, S. 1998: *The New Politics of the Right*, St Martin's Press: New York.
- Born, M. 1956: *Physics in My Generation*, Pergamon Press Inc.
- Brunet, I. y Pastor, I. 2002: "Epistemología y sociología de la ciencia", *Praxis sociológica*, 6:24-40.
- Cansino, C. 1999: *La Ciencia política de fin de siglo*, Huerga y Fierro editores: Murcia.
- Daherendorf, R. 1976: *Sociedad y Libertad*, Tecnos: Madrid.
- Dowse, R.E. y Hughes, J.A. 1990: *Sociología política*, Madrid: Alianza.
- Eatwell, R. y Q'Sullivan, N. 1989 eds.: *The Nature of the Right*, Pinter: London.
- Eckstein, H. and Apter, D. eds 1963: *Comparative Politics. A Reader*, New York: The Free Press of Glencoe.
- Freedon, M. 1994: "Political Concepts and ideological Morphology", *The Journal of Political Philosophy*, 2,2: 140-164.
- Freedon, M. 1996: *Ideologies and Political Theory*, Clarendon Press: Oxford.
- Griffin, R.: "Interregnum or Endgame? Radical Right Thought in the Post-fascist Era. Borrador enviado por E-Mail, posteriormente publicado en *Journal of Political Ideologies*, 5,2, julio 2000; y en Freedon, M. *Reassessing Political Ideologies*, Routledge: London, 2001.
- Hainsworth, P. 2000: *The Politics of the Extreme Right*, Pinter: London/New York.
- Khun, T.H. 1981: *La estructura de las revoluciones científicas*, Madrid: FCE.
- Kitschelt, H. 2000: *The Radical Right in Western Europe*, Ann Arbor/The University of Michigan Press.
- Máiz, R. 2001: "Teoría normativa y análisis empírico de la Democracia en Robert Dahl" Máiz, R. compilador: *Teorías políticas contemporáneas*, Tirant lo Blanch: Valencia.
- Marsh, D. y Stoker, G. eds. 1995: *Teoría y método de la ciencia política*, Madrid: Alianza.
- Mény, Y y Surel, Y. 2000: *Par le peuple pour le peuple*, Fayard.
- Miller, D. y Siedentop, L. (eds.) 1983: *The Nature of Political Theory*, Clarendon Press: Oxford.
- Mudde, C. 1997: "The War of Words: Defining the Extreme Right Party Family", *Western European Politics*, XIX, 2.
- Mudde, C. 2000: *The ideology of the extreme right*. Manchester, Manchester University Press.
- Rivero, A. 2001: "La objetividad en el estudio de la política", *Daimon, Revista de Filosofía*, 24:81-91.
- Roiz, J. 1980: *Introducción a la Ciencia Política*, Barcelona: Vicens Vives.
- Rorty, R. 1998: *Truth and Progress*. Philosophical Papers III, Cambridge University Press, Cambridge.
- Seiler, D.L. 1980: *Partis et Families Politiques*, Paris: PUF.
- Seliger, M. 1970: "Fundamental and Operative ideology: The Two Principal Dimensions of Political Argumentation", *Policy Sciences*, 1: 325-337.
- Skinner, Q. 1988: *El retorno de la Gran Teoría*, Madrid: Alianza.
- Taguieff, P.A. 2000: "La ciencia política di fronte al populismo: da miraggio concettuale a problema reale", *Trasgressioni*, 31: 43-77.
- Vallespín, F. 1993: "El pensamiento en la Historia: aspectos metodológicos", Riezu, J. y Robles, A. eds.: *Historia y Pensamiento Político*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada: Granada.
- Vallespín, F. 1998: Voz "Teoría Política", Giner, S., Lamo de Espinosa, E. y Torres, L. eds.: *Diccionario de Sociología*, Alianza: Madrid.
- Van Dijk, T. 1998: *Ideología*, Gedisa: Barcelona.

EN TORNO A LA TOLERANCIA Y LA DISCRIMINACIÓN*

*Dra. Jacqueline Peschard***

Muy buenos días. Antes que nada quisiera agradecer a la Secretaria de Relaciones Exteriores la oportunidad de estar aquí en este evento tan importante, que nos permite reflexionar sobre las causas y las consecuencias de la discriminación en México. Si algo ha caracterizado a la vida política mexicana en los últimos treinta años, ha sido la aspiración hacia la democracia que hasta el año 2000 estuvo centrada en el expediente electoral, y es que el primer objetivo en la carrera democrática, tenía que ser contar con un conjunto de reglas acordadas y aceptadas por los diversos actores políticos sobre la manera de elegir democráticamente a gobernantes y representantes populares. Una vez que se pasó la prueba de la alternancia y que tanto ganadores como perdedores acataron los resultados comiciales, el siguiente paso en la ruta democratizadora reclama la realización de dos grandes tareas de mediano y largo aliento, que son necesariamente complementarias: primero, el fortalecimiento de instituciones políticas democráticas mas allá de lo electoral, y segundo, el desmantelamiento de las orientaciones y las practicas autoritarias heredadas del pasado.

Uno de los requisitos indispensables para eliminar los resabios del autoritarismo en la conquista de la efectiva igualdad política de todos los ciudadanos consiste, de entrada, en el reconocimiento de la diversidad social existente y de que cada uno de los diferentes sectores de la sociedad tenga acceso al goce pleno de los derechos humanos. En este sentido, la lucha contra la discriminación o contra la exclusión social por diferencias de edad, género, raza, etnia, religión, extracción social, orientación sexual o discapacidad física, es parte imprescindible del proceso de construcción de un orden democrático. Son muchas y variadas las causas de la discriminación y van desde razones estructurales hasta propiamente culturales.

El solo hecho de que hasta hace apenas dos años se haya incorporado al texto constitucional la prohibición de las practicas discriminatorias, habla de la falta de consideración que estas practicas recibían en buena medida porque no existía siquiera plena conciencia de su existencia y mucho menos de su magnitud. En la invisibilidad de la discriminación estaba justamente la garantía de su reproducción. En mi opinión, la dimensión cultural es fundamental para explicar la discriminación, porque está conformada

* Transcripción de audio

** Consejera Electoral del Instituto Federal Electoral

por referentes que están arraigados en nuestro imaginario colectivo y que se han reproducido históricamente como parte de las percepciones más extendidas.

Para ilustrar lo anterior voy a utilizar los resultados de una encuesta nacional de valores levantada al inicio del año 2000 por Yolanda Meyemberg y Julia Flores, investigadoras del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, bajo los auspicios del IFE. A pesar de que la igualdad entre hombres y mujeres está ampliamente reconocida en la ley y que incluso están ya reglamentadas las cuotas de representación para las mujeres como una medida de compensación por la marginación política de la que han sido objeto, todavía no se les asigna a ambos sexos las mismas capacidades como para ocupar la máxima magistratura del país, con todo y que los datos censales muestran que la matrícula de educación superior en México esta compuesta en un 51% por mujeres, es decir, las mujeres cuentan con una preparación universitaria semejante a la de los hombres.

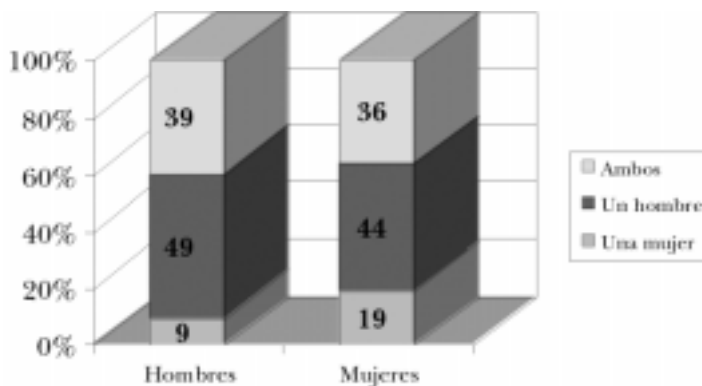
CAPACIDAD PARA OCUPAR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA POR MUJERES U HOMBRES

De acuerdo con la encuesta en cuestión, verán ustedes que solamente el 38% de la población entrevistada asegura que tanto un hombre como una mujer pueden ocupar la Presidencia de la República.



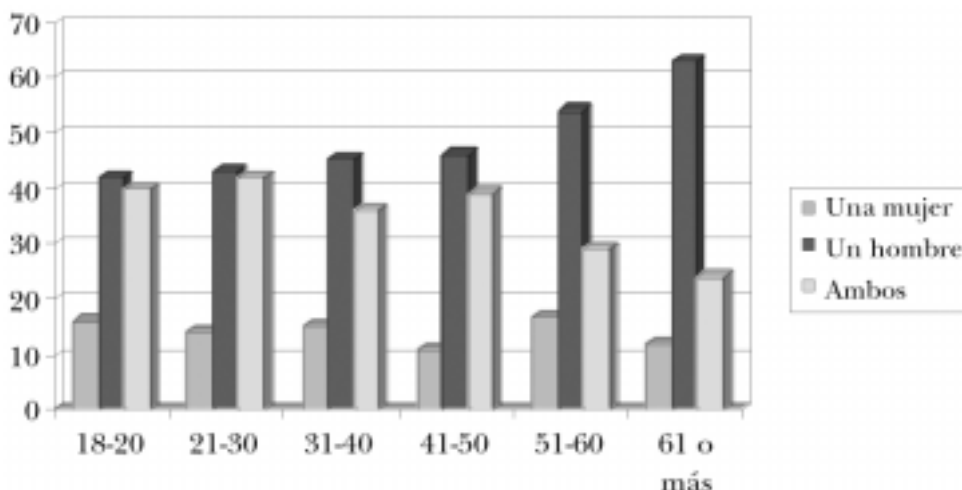
Lo que vamos a ver ahora es de qué manera las distintas variables socioeconómicas y demográficas inciden sobre esta percepción diferenciada sobre las capacidades para ser dirigentes políticos entre hombres y mujeres. Lo que se puede ver es que dividido por sexos prácticamente no hay diferencias, un poquito mas alto el porcentaje de hombres que dicen que ambos podrían ser Presidente de la República.

¿Quién está más capacitado para ser Presidente de México? (por género)



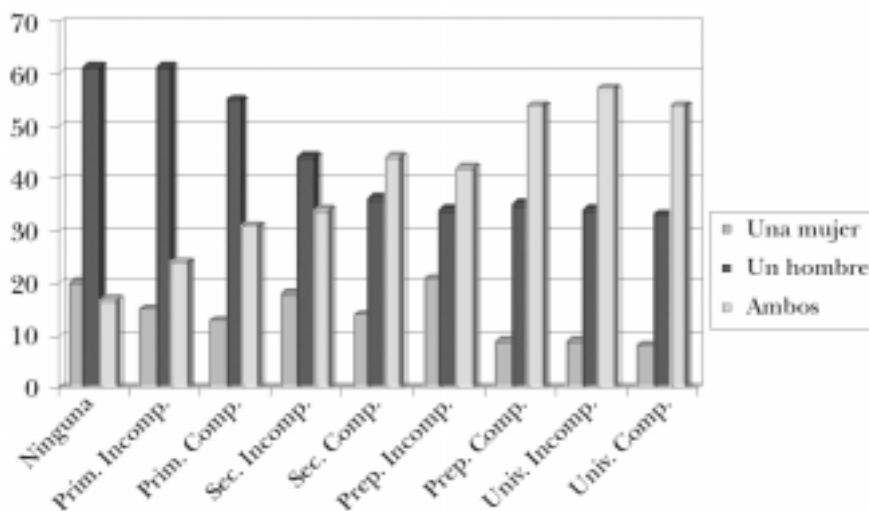
En cuanto a diferencias por edad, van a ver ustedes que prácticamente a medida que avanza la edad se incrementa un poco la convicción de que solamente los hombres pueden ser presidentes de la República.

¿Quién está más capacitado para ser Presidente de México? (por edad)



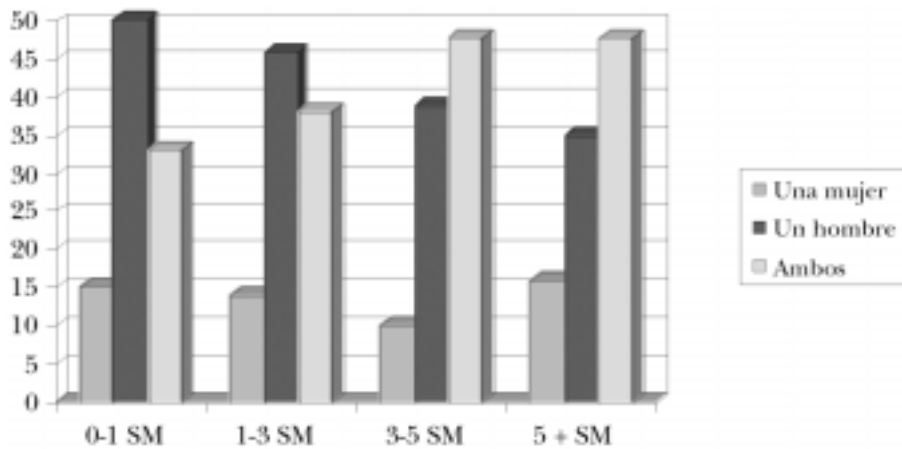
Con respecto a esta otra lámina, si ustedes siguen la barra gris clarita que es la que señala las posibilidades tanto para hombres como para mujeres, van a ver como se incrementa de manera regular y clara a medida que avanza la educación de los encuestados, aumentando la percepción igualitaria entre hombres y mujeres.

¿Quién está más capacitado para ser Presidente de México? (por escolaridad)



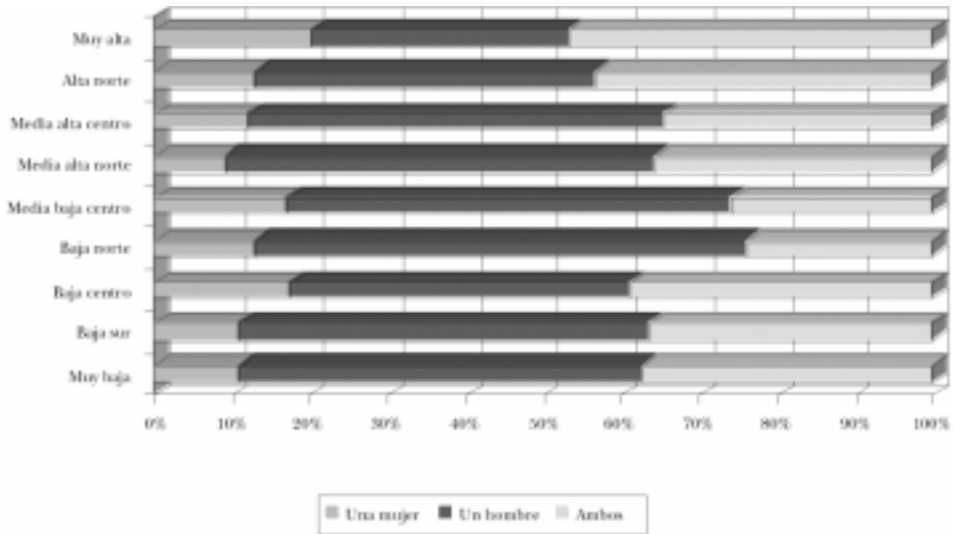
Por lo que hace al ingreso, también si ustedes siguen la línea gris verán que se incrementa la percepción de igualdad entre hombres y mujeres, a medida que los entrevistados presentan una mejor situación socioeconómica; lo que tiene que ver, asimismo, con la ocupación, hay ocupaciones que generalmente son más abiertas, más tolerantes hacia la igualdad entre hombres y mujeres, como son los casos de los estudiantes y los profesionistas.

¿Quién está más capacitado para ser Presidente de México? (por ingreso)



En cuanto al nivel de urbanización del país en las distintas zonas del norte, del centro y del sur, lo que se aprecia es que ciertamente a medida que se incrementa el nivel de urbanización, se tendrá una mayor percepción de que tanto hombres como mujeres serían capaces de ser presidentes de la República.

¿Quién está más capacitado para ser Presidente? (por región)



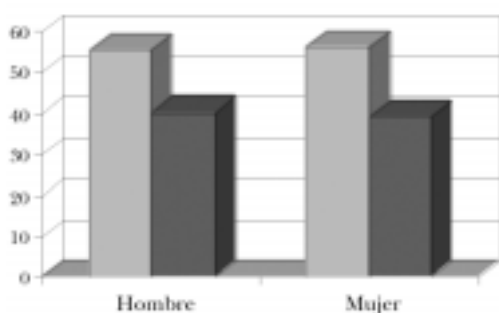
TOLERANCIA RACIAL

De acuerdo con la misma encuesta, en lo que a formas de exclusión se refiere, por ejemplo por motivos de raza, el 42% de la población afirma que no estaría dispuesta a compartir su techo con una persona de una raza distinta, mientras que el 58% si lo estaría. Aquí me voy a detener en este 42% que es una proporción importante que rechaza de plano cualquier tipo de convivencia con alguien de una raza diferente.

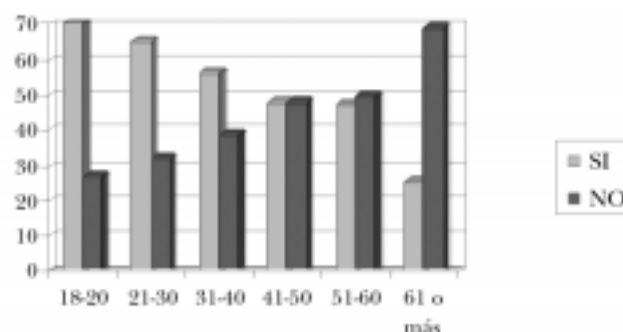


Si nos vamos a los datos socioeconómicos y demográficos de los encuestados, veremos que el asunto de género prácticamente no hace ninguna diferencia; en cambio la edad si hace una diferencia: los mas jóvenes son claramente mas proclives a aceptar, a tolerar la convivencia con razas distintas.

¿Estaría dispuesto a vivir con personas de otra raza?

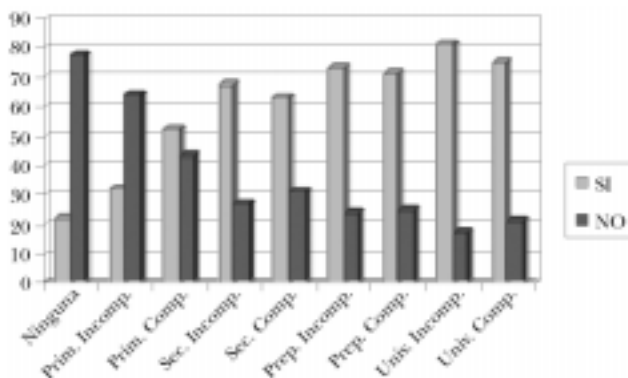


Por género

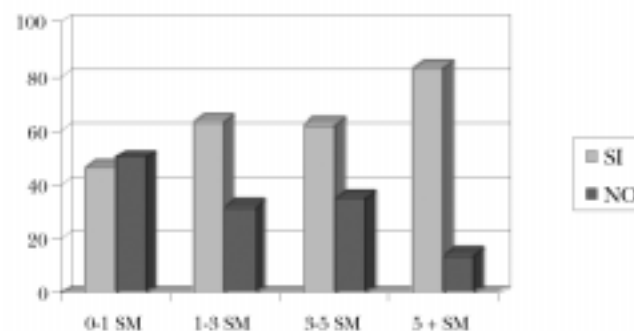


Por edad

La escolaridad de nueva cuenta también marca una diferencia, a partir de que se tiene una secundaria completa ya empieza a ser mas significativa la aceptación de la convivencia con una raza distinta. El ingreso nuevamente marca una diferencia. Por lo que hace a la ocupación, otra vez los estudiantes y los profesionistas son los mas abiertos, y en cuanto a las regiones se verá que las diferencias son poco significativas en cuanto a convivir con una persona de distinta raza.



Por escolaridad



Por ingreso

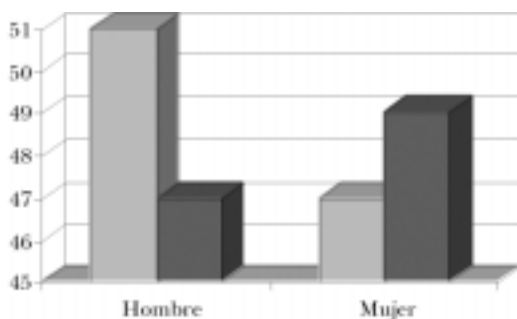
TOLERANCIA RELIGIOSA

Sobre la cuestión de la tolerancia religiosa, hay que tener presente, por un lado, que México es un país que tiene una tradición laica muy grande, sin embargo hay que recordar, por el otro, que el censo del año 2000 todavía señalaba que el 88% de la población es católica, es decir, hay una mayoría muy clara de católicos en México. La información que arroja la encuesta sobre este tema es que prácticamente la mitad de la población rechaza la posibilidad de compartir la vivienda con alguien que profese una religión distinta; es decir hay un claro rechazo a compartir con personas de distinta religión.

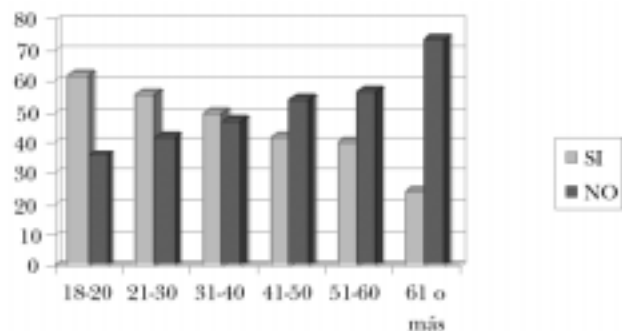


Si nos vamos a las diferencias por género se verá que las mujeres son más intolerantes frente al asunto religioso, y que si no había diferencias significativas entre hombres y mujeres por lo que hace a la raza, en cuanto a la cuestión religiosa la mujer es más conservadora en su apreciación y su percepción sobre religiones diferentes. En términos de edad, de nueva cuenta los jóvenes son más tolerantes y a medida que avanza la edad vemos que hay un mayor rechazo a compartir con religiones diferentes.

¿Estaría dispuesto a vivir con personas de otra religión?

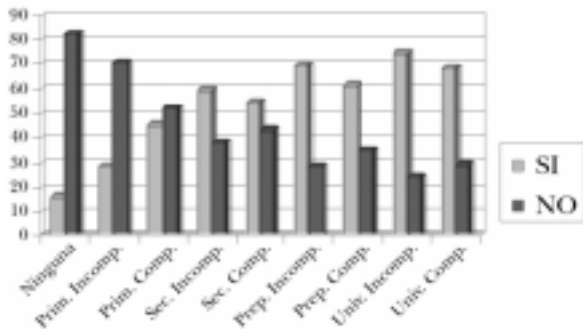


Por género

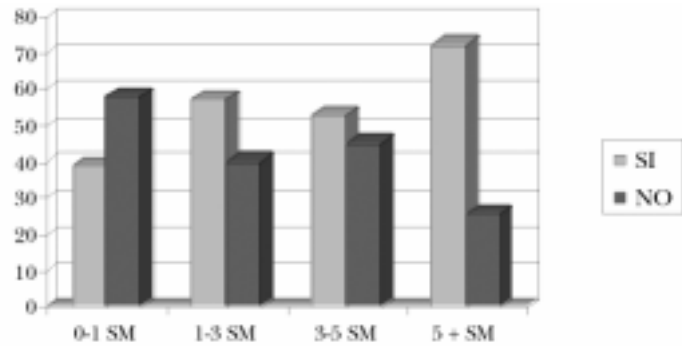


Por edad

La escolaridad una vez más establece una diferencia, los que no tienen ninguna educación apenas rebasan el 10%, mientras que quienes tienen, por ejemplo, secundaria completa o preparatoria completa alcanzan por arriba del 70% de tolerancia frente a religiones distintas. Lo mismo se observa por ingreso, a mayor ingreso mayor tolerancia.



Por escolaridad



Por ingreso

De nueva cuenta las dos ocupaciones mas abiertas son la población estudiantil y los profesionistas, y por lo que hace a las regiones, la que tiene no la mas alta urbanización sino una media alta urbanización en la región norte, resulta la más tolerante, lo que tendría que ver más que con el desarrollo urbano, con la ubicación geográfica, si se es del norte o si es del centro, que es la zona digamos mas tradicionalmente católica.

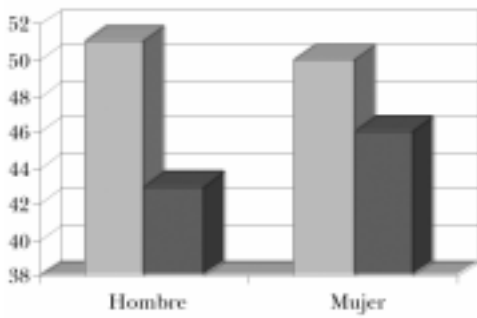
TOLERANCIA POLÍTICA

Sobre la tolerancia a personas con distintas opciones políticas, a pesar de que en los últimos 20 años el desarrollo político en México en términos de competencia y de pluralismo ha avanzado enormemente, se observa que todavía hay un 46% que rechaza poder compartir el mismo techo con personas que piensan políticamente de distinta manera.

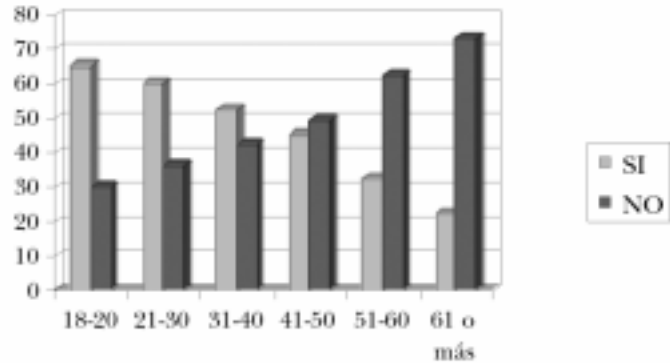


Si vamos a lo que son los datos desagregados, vean ustedes como la mujer aquí de nueva cuenta aparece ligeramente mas intolerante frente a las diferencias políticas. Otra vez los jóvenes son mas abiertos que los mayores.

¿Estaría dispuesto a vivir con personas con ideas políticas distintas a las de usted?



Por género



Por edad

En cuanto a la escolaridad a medida que avanza la escolaridad crece la apertura hacia las diferencias políticas; la variable ingreso opera como lo hizo frente a otros temas; los estudiantes y los profesionistas son los más abiertos a las diferencias políticas, y en cuanto a las zonas geográficas hay pocas diferencias, la mas urbanizada alcanza un 60% de tolerancia frente a la diversidad política mientras que la de mas baja urbanización apenas llega a alrededor del 28%,

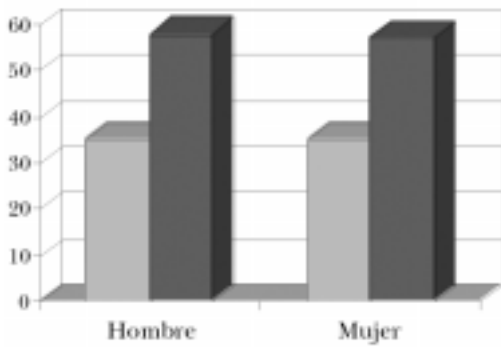
TOLERANCIA ANTE PERSONAS CON SIDA

Cuando entramos al asunto de cual es la percepción frente a personas que tienen SIDA, verán ustedes que el nivel de intolerancia o de discriminación es mucho mayor que el manifestado por motivos de raza, religión, ideas políticas, que era de alrededor del 40, 42, 49%, mientras que rebasa el 60% quienes dicen rechazar cualquier tipo de convivencia con personas que tengan SIDA.

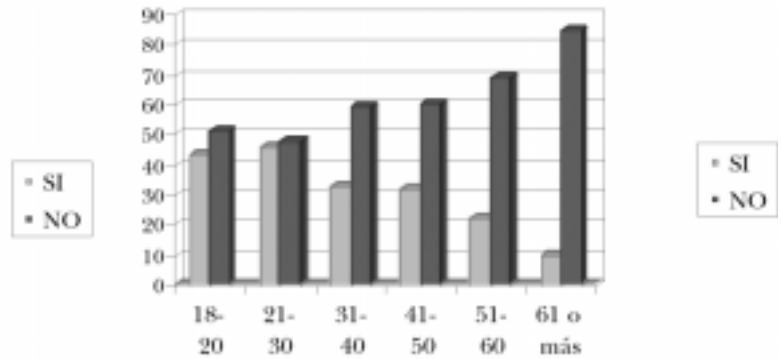


Desagregando por edad, de los mayores de 50 años solamente un 20% aceptaría convivir con quienes tienen SIDA. En términos de escolaridad, a partir de que se tenga secundaria y mas aún si se tiene preparatoria, hay una actitud mucho mas tolerante y de comprensión.

¿Estaría dispuesto a vivir con personas con SIDA?



Por género



Por edad

Por lo que hace a la ocupación, nuevamente son los profesionistas los mas tolerantes frente a este asunto, y en cuanto a las regiones, las mas urbanizadas, las que cuentan con mejores servicios, una mejor situación socio-económica, manifiestan una mayor apertura hacia la convivencia con enfermos de SIDA.

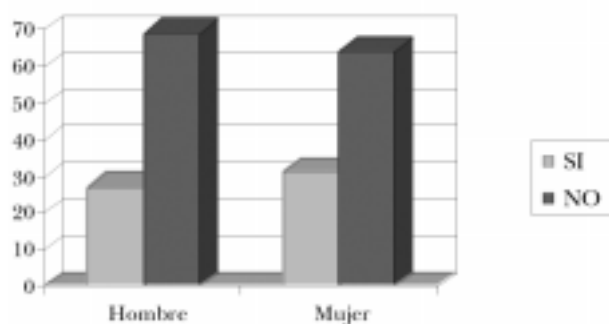
TOLERANCIA ANTE PREFERENCIAS SEXUALES

El tema de la homosexualidad presenta el mas alto nivel de intolerancia registrado por esta encuesta, referido este punto a quienes tienen orientaciones sexuales diferentes. Un 69% rechaza convivir con un homosexual.

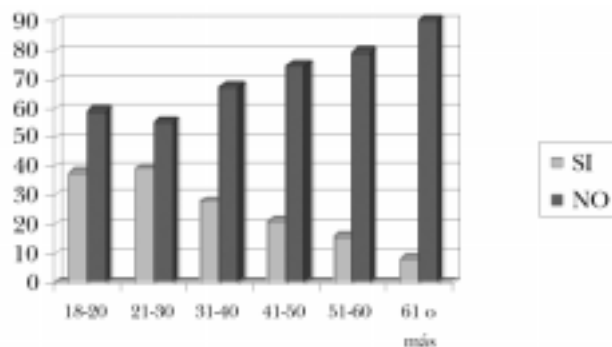


En cuanto a hombres y mujeres no hay una diferencia sobre esta cuestión. En cambio por edad si se verá que va subiendo la escalera hasta llegar prácticamente a 90% en las adultos mayores, verán ahí que el rechazo a las orientaciones sexuales diferentes es marcadísimo.

¿Estaría dispuesto a vivir con homosexuales?

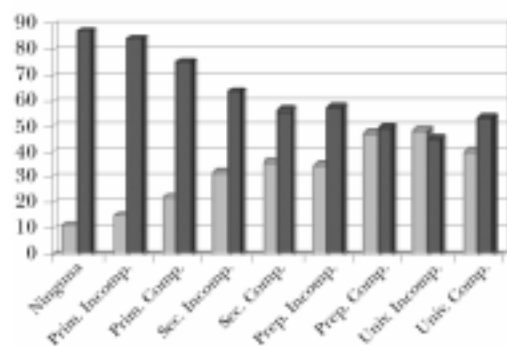


Por género

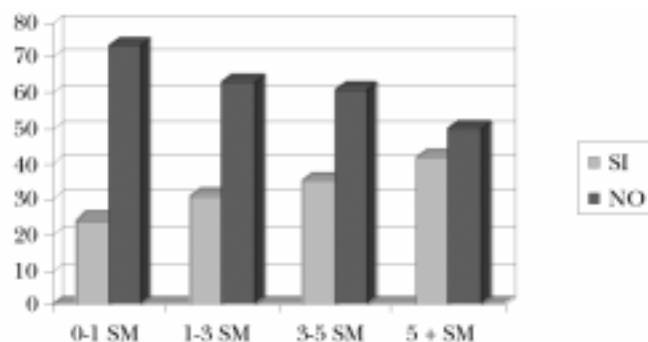


Por edad

En cuanto a la escolaridad, de nueva cuenta sin ninguna escolaridad la aceptación de la homosexualidad apenas llega a un 10%, mientras que los que tienen, por ejemplo, preparatoria completa se ubica por encima del 48%. Con respecto a la variable ingreso, la aceptación también es ligeramente mejor a medida que hay una mejor situación socioeconómica. Como en otros casos, los estudiantes y los profesionistas son los más abiertos para aceptar. Finalmente, en las zonas de más alta urbanización se percibe una mayor proclividad a la convivencia con homosexuales mientras que en las de baja urbanización se tiene una menor aceptación.



Por escolaridad



Por ingreso

CONSIDERACIONES

Una de las cuestiones que podemos resumir de todos estos datos es que la esperanza de que se generen cambios en las convicciones y prácticas discriminatorias hacia lo diferente, se encuentran en la educación y en la edad. Sin embargo, como la edad no es una variable que pueda controlarse, entonces hay que considerar como está la juventud y de qué manera la juventud se informa sobre los distintos temas. En este sentido, vale la pena preguntarse: ¿cuáles son las fuentes de socialización de los jóvenes sobre los distintos asuntos? De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de la Juventud realizada por el Instituto Mexicano de la Juventud en el 2000, la escuela solamente es el lugar privilegiado para el conocimiento sobre la sexualidad, digamos que el 34% de la información sobre sexualidad se obtiene en la escuela. Sin embargo, la información sobre política no se da mayoritaria y privilegiadamente en la escuela sino en los medios de comunicación; el 39% de la información sobre política se recoge en los medios. En el caso de la religión es en la familia, a partir de los padres donde los jóvenes se informan más claramente sobre religión y sobre los derechos de los individuos.

Lugares y personas donde los jóvenes aprenden sobre diversos temas

Lugares y personas	Sexualidad	Política	Religión	Derechos
Mis padres	26	20	56	35
Escuela	34	21	4	35
Iglesia	1	1	30	1
Medios de Comunicación	6	39	2	13
Amigos	9	7	1	2
Por mi mismo	20	9	5	12
Otro	3	3	1	2
Total	100	100	100	100

El punto nodal es tanto la familia como la escuela, esto lo que nos permite ver es que si la escolaridad es un elemento que incide en la construcción de convicciones y de percepciones antidiscriminatorias, ahí está la llave privilegiada para derrumbar el muro de la discriminación en México. Es decir, lo que tenemos nosotros es una identificación muy clara de que sí es en el ámbito cultural en donde están arraigadas de manera muy clara estas percepciones, esta mentalidad, en donde se declara abiertamente las diferencias en cuanto a hombres y mujeres, en cuanto a diferencias raciales, en cuanto a diferencias religiosas, no tenemos, entonces, sino que apostar a la educación para que esto pueda efectivamente avanzar en el terreno de la igualdad plena de todos los mexicanos.

LA DISCRIMINACIÓN CIUDADANA

*Dra. Yolanda Meyemberg Leycegui**

En este ensayo me referiré a un tipo específico de discriminación que tiende a generalizarse en las sociedades modernas: la discriminación ciudadana. Abordaré el problema a partir de dos vertientes: a) los mecanismos mediante los cuales se incluye o se excluye a los individuos de la categoría de ciudadanos y b) la capacidad de incidencia y de supervisión de la ciudadanía en las decisiones políticas. Al final haré un recuento de las recomendaciones que ofrece la literatura especializada para abatir este tipo de discriminación.

1. MECANISMOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN

El problema de la inclusión y la exclusión social remite necesariamente a las nociones de pertenencia y marginación. La categoría de grupo o clase marginado ha representado un obstáculo permanente para el cumplimiento de las premisas básicas de la ciudadanía.

La marginación imposibilita el cumplimiento de los atributos que constituyen el ideal ciudadano: determinación individual, conciencia, educación en un amplio sentido de la palabra, libertad, autonomía y capacidad para tomar las propias decisiones y para emitir juicios. Un individuo marginado tampoco mostrará sentimientos de confianza hacia la política, ni disposición a participar en asuntos de una comunidad que le impide el acceso y le niega el sentido de pertenencia.

Si el sentido de pertenencia propicia sentimientos de lealtad, responsabilidad, integridad y tolerancia, el rango de marginación, en cambio, fomentará sentimientos contrarios.

Vale la pena detenerse en la definición de tolerancia porque una de las razones más poderosas de la discriminación es la ausencia de este valor. Tolerancia se define como la disposición a permitir que unos sostengan y expresen visiones y emprendan acciones que otros desapruiban. Es la capacidad crítica o la capacidad de juicio práctico para evaluar las situaciones que se presentan en el espacio público. Es el convencimiento de que nadie puede ser menospreciado en sus derechos debido a su sexo, o preferencia sexual, nivel socioeconómico, opiniones políticas, creencias religiosas, condición migratoria u origen étnico.

* Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Coordinadora de Políticas Públicas del Interior y del Exterior de la Presidencia de la República

El costo ciudadano de la existencia de clases o grupos marginados toca, así, al argumento central de la constitución de la ciudadanía: el de la civilidad. La discriminación pone de manifiesto la falta de cohesión social y la incapacidad para ofrecer los estándares de vida que permiten la adquisición del status pleno de ciudadanía.

La permanencia de ciertos sectores de la sociedad fuera de los ámbitos de convivencia cívica o susceptibles de discriminación, remite a errores de diseño de la comunidad política y de las redes de relaciones sociales que definen las oportunidades básicas de acceso social.²⁰

La discriminación ciudadana puede tener varias causas de origen, entre las que se encuentran:

- *Las prácticas de admisión a la sociedad.* Entre las que se encuentran el nivel de educación, la nacionalidad distinta y la adscripción regional.
- *Los requisitos de membresía a la comunidad activa.* Que se acredita mediante el acceso a los servicios de seguridad social y al empleo.
- *Los márgenes de aceptación de la pluralidad.* El grado de respeto a las minorías, determinadas por diferencias raciales, étnicas, religiosas, ideológicas, de género, socioeconómicas, etc.

La ineficacia en la aplicación homogénea del derecho es otro de los factores determinantes de discriminación ciudadana. El individuo se convierte en ciudadano mediante la adquisición de derechos y por el reconocimiento de esa adquisición por los otros. En este punto, si exclusión y discriminación se consideran como sinónimos, su permanencia en el ámbito de la política pone en entredicho tres de las premisas básicas de la democracia: la de libertad, la de seguridad y la de igualdad.

En cuanto a la primera, si bien es cierto que el derecho otorga a los individuos la posibilidad de manifestar sus ideas sin restricciones y de comportarse libremente en el ámbito privado, la inequidad en el acceso a bienes y servicios, así como la permanencia de mecanismos de exclusión, ponen de manifiesto la incapacidad de la sociedad para ofrecer a sus integrantes las condiciones necesarias para que puedan elegir libremente el rumbo de sus vidas.²¹

El tema de la seguridad es especialmente sensible para evaluar el nivel de discriminación ciudadana en la sociedad. La existencia de garantías individuales y de preceptos que aseguren los bienes personales es condición necesaria, pero no suficiente, de inclusión social. La mera existencia de derechos humanos y civiles tiene poco significado para las personas que, por razones fuera de su control, como la marginación, son incapaces de aprovechar sus beneficios.

Por lo que respecta a la igualdad, pese a que el derecho al voto otorga a quienes lo poseen calidad automática de ciudadanos, el acceso a la información, la capacidad de organización y la incidencia en la toma de decisiones son atributos que remiten a condiciones desiguales de oportunidades políticas.

2. CAPACIDAD DE INCIDENCIA Y SUPERVISIÓN

La adquisición del estatus pleno de ciudadanía pasa también por los canales que la sociedad ofrece a la participación política. Una comunidad integrada permite una mayor interacción entre sus miembros, genera interés común por debatir los problemas y llegar a soluciones conjuntas, y promueve actitudes cooperativas, como la disposición a actuar dentro de los parámetros de conducta válidos. Así como el ideal democrático del ciudadano exige el despliegue de ciertas cualidades personales y políticas, también existen requisitos indispensables que definen a una buena participación. Que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones que los afectan y que la sociedad procure la democratización de sus instituciones públicas y privadas, son dos de los elementos más importantes en este sentido. Bajo este modelo, se considera que la participación política es la clave de las virtudes cívicas.

Sin embargo, la participación en las democracias modernas dista mucho de asemejarse al ideal y tiende más bien a ser discriminatoria en varios sentidos:

20 Dahrendorf Ralph, "The Changing Quality of Citizenship", en Van Steenberg Bart, *The Condition of Citizenship*, Sage Publications, 1994.

21 Giddens Anthony, *La Tercera Vía*, Taurus, 2000.

- *Se centra en la satisfacción y gratificación de los intereses privados y no en el cumplimiento del interés general.* Determina, además, canales privilegiados para quienes poseen más recursos económicos e individuales.
- *Se muestra ineficaz para procesar las demandas a través de las instituciones tradicionales.* Esto obedece a dos razones: el abandono de los partidos políticos de su estructura de militancia, la incapacidad de las instituciones públicas para atender las crecientes y complejas demandas sociales, y la composición cada vez más plural de las sociedades modernas, hacen que proliferen los mecanismos de conversión de las demandas a través de estructuras, redes, relaciones y la incidencia de formas de organización privadas en el ámbito público.
- *Privilegia los métodos que llevan a una participación efímera de la ciudadanía.* El voto es la referencia inmediata a la democracia y permite a los individuos una suscripción inicial a la condición de ciudadanos, el acto de elegir a los representantes es la manifestación de la participación política por excelencia. No obstante, la lógica misma de la representación delegada limita la participación a eventos muy acotados.

Otra ejemplo de participación efímera que restringe la capacidad de incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos es la proliferación de los sondeos de opinión. A través de ellos se fomenta la apariencia de una convocatoria permanente a la intervención en los asuntos públicos, que resulta discriminatoria en varios sentidos: el sesgo de las preguntas; el nivel de información sobre el tema; el grado de comprensión de la magnitud y las consecuencias políticas de una toma de postura con respecto al tema consultado; la intención de tomar en cuenta los resultados de los sondeos en la toma de decisiones.

Las estructuras públicas diseñadas para la participación política también son discriminatorias. En primer término porque no se adecuan a la cultura política prevaleciente, que por lo general tiende a promover la apatía²²; en segundo término porque atribuye importantes costos a la participación política, en comparación con los beneficios que aporta; y porque no define de manera clara los incentivos positivos y negativos a las conductas imparciales.

Estas estructuras también se encuentran enfocadas a los consumidores políticos - quienes a menudo forman parte de ellas. Se dirigen a aquellos que aportan ganancias a la política, vía impuestos, donaciones, apoyo político, o votos. Las decisiones que ahí se toman tienden a favorecer a los “clientes” más redituables y no a la ciudadanía en su conjunto.

La otra cara de la participación ciudadana, la de la capacidad de supervisión, también es discriminatoria. El hecho de que la gestión política dependa cada vez más de aspectos técnicos -que requieren del conocimiento de un lenguaje de expertos para poder emitir una evaluación de sus resultados-, incapacita al ciudadano común para emitir un juicio sobre la actuación de los gobernantes.

La rendición de cuentas se dificulta ante la ambigüedad de los procesos políticos. El hecho de que el control sobre algunos de los cambios que afectan a los ciudadanos no esté enteramente bajo el control de los políticos, dificulta la posibilidad tanto de asumir como de adjudicar responsabilidades sobre los resultados de la política.

Un último elemento inhibitorio de la capacidad de supervisión es el fomento del desinterés político. Si por interés se entiende el seguimiento de las acciones con el fin de ponderar y proteger las ventajas y los beneficios de la intervención en la política, el no hacerlo implicaría la posibilidad de un uso inequitativo del poder.

Hasta ahora hemos dicho que la discriminación ciudadana obedece a la imposibilidad tanto de un acercamiento gradual al ideal ciudadano, como al pleno cumplimiento de las premisas básicas de la democracia. Con respecto a lo primero, el meollo de la discriminación radica en la incompetencia de la comunidad política para construir civilidad; en relación con lo segundo, el problema se centra en la existencia de errores de diseño institucional que restringen el acceso a las oportunidades políticas y dificultan la existencia de mecanismos de evaluación y supervisión ciudadanas.

²² Giddens afirma que la gente espera más del Estado que antes, y por ello, también puede sentirse decepcionada. Los niveles crecientes de educación y el fácil acceso a la información, pueden hacer a la gente más crítica y escéptica que antes. Hasta cierto punto, ignorar lo que hacen los gobiernos puede ser un rasgo saludable de la democracia. Ver *La Tercera Vía y sus Críticos*, Taurus, 2001.

En la última parte de este ensayo expondré algunas de las alternativas que la Ciencia Política ofrece para resolver los problemas de exclusión, marginación, intolerancia y restricción políticas.

3. ¿CÓMO TERMINAR CON LA DISCRIMINACIÓN CIUDADANA?

Las reflexiones recientes han ofrecido una vía para terminar con la discriminación ciudadana, a través de múltiples conceptos como ciudadanía republicana, liberalismo cívico o ciudadanía multicultural.

Beiner²³ propone el término de ciudadanía republicana en la que los individuos aceptan y se responsabilizan de las diferencias sociales. En él se defiende a la dotación de bienestar social como garantía de independencia y como condición para emitir un juicio político, y se asume la diversidad cultural como motivo de inclusión, más que de exclusión.

El énfasis de la ciudadanía republicana está puesto en los lazos cívicos, en donde la comunidad política deja de ser un elemento instrumental y se convierte en un fin en sí mismo.

Giddens²⁴ propone el liberalismo cívico, el cual se sustenta en la recuperación del espacio público a través del impulso al sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional. Este tipo de liberalismo permite la construcción de una sociedad inclusiva desde la cúspide y fomenta un compromiso con los otros miembros que pertenecen a ella.

Se parte de la idea de que en las sociedades actuales las identidades nacionales han de sostenerse en un entorno tolerante, en el que no tendrán el nivel de inclusividad que una vez tuvieron, y donde existen otras lealtades paralelas. No obstante, las diferentes adscripciones que mantienen los individuos y los grupos, como la pertenencia a una etnia, a un grupo de interés o la religión, no chocan inevitablemente con la pertenencia nacional.

Por último, Will Kymlicka²⁵ propone abordar el problema desde la perspectiva de la ciudadanía multicultural en la que, lejos de ver las expresiones de fragmentación cultural como signos disfuncionales, o intentar una integración artificial hay que contemplar una sólida legislación que resuelva las controversias. Propone la creación de derechos de autogobierno que deleguen poderes a las minorías culturales; derechos poliétnicos, que brinden apoyo financiero y protección legal a las prácticas tradicionales de grupos étnicos o religiosos; y derechos especiales de representación que garantizarían un lugar para las minorías dentro de las instituciones principales del Estado.

La meta de la política multiculturalista es combatir la discriminación de los grupos oprimidos. Pero esto no puede hacerse sin el apoyo de la comunidad nacional más amplia, o sin un sentido de justicia social que debe trascender las demandas, intereses y resentimientos de cualquier grupo específico. Esta meta alberga mucho más el sentido de la equidad de la mayoría de lo que el multiculturalismo aprecia, y ese sentido de la equidad es susceptible de reducirse si los grupos que hacen demandas rechazan la identidad por la que se pertenece a la misma comunidad que la mayoría.

23 *Theorizing Citizenship*, State University of New York Press, 1995.

24 Op. Cit

25 *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Claredon Press, 1995

UN ENFOQUE TEÓRICO PARA LA NO DISCRIMINACIÓN

*Dr. Jesús Rodríguez Zepeda**

1.El propósito de esta ponencia es ofrecer una consideración teórica de la no discriminación. Una consideración que nos permita establecer un criterio eficaz de evaluación respecto de las políticas públicas y los diseños institucionales que se avancen en la tarea de la no discriminación en México.

No se trata, desde luego, de alimentar la visión teórica de este tema sólo por el afán de llevar esta discusión al terreno de los argumentos abstractos, sino, por el contrario, al precisar las ideas teóricas relevantes relativas a la no discriminación y la cohesión social, se trata de construir un marco de evaluación de las acciones prácticas de la no discriminación en México y, sobre todo, de evitar los riesgos de irrelevancia social que amenazan con frecuencia a este tipo de proyectos.

En este sentido, el primer argumento tiene que estar dirigido a insistir en que los temas de la inclusión social y el acceso al desarrollo humano son una cuestión de “derechos” fundamentales de la persona. En efecto, se trata de una problemática de derechos de la persona en su relación con la idea de una sociedad cohesionada y respetuosa de la diversidad (más no de la desigualdad) y no una cuestión de filantropía, de caridad (aún si se tratara del sentido más positivo de ésta) o parte de un programa político de autoexclusión o de, para recurrir al brillante concepto de Ernesto Laclau, de self-apartheid.²⁶

Por ello, la lucha contra la discriminación tiene que contemplarse como una forma específica de la lucha por la vigencia de los derechos humanos; aunque esta diferencia específica implica, para el caso de México, una distinción respecto de lo que ha sido la lucha convencional a favor de los derechos humanos. Ésta última se ha dado, fundamentalmente, como una denuncia y persecución de los abusos gubernamentales contra las garantías de las personas. Ha partido de un esquema de iguales derechos para todos y se ha institucionalizado bajo la forma de instancias que, aunque no son jurisdiccionales ni de procuración de justicia, sí son coextensas con la acción de las procuradurías y tribunales y otros órganos estatales relacionados con la justicia.

* Universidad Autónoma Metropolitana, Plantel Iztapalapa

²⁶ Laclau ha conceptualizado el “self-apartheid” como una estrategia de afirmación unilateral de la diferencia de grupos étnicos o de otras minorías, que lleva a la ruptura con un reclamo generalista o universal de derechos democráticos y que, por la radicalización de lo particular que le es característica, anula las posibilidades de los esquemas de cohesión social. Cfr. Laclau, Ernesto. (1995), “Universalismo, particularismo y el tema de la identidad” en *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 5, Barcelona, UAM-Anthropos, y Laclau, Ernesto (2000), “Sujeto de la política, política del sujeto” en Benjamin Arditti (ed), *El reverso de la diferencia*, Venezuela, Nueva Sociedad.

A diferencia de esta estrategia, la lucha contra la discriminación, como forma específica de la lucha por los derechos humanos, admite, y a veces exige, la formulación de derechos diferenciados atinentes a grupos sociales específicos, el desarrollo de políticas públicas positivas por parte del Estado, bajo el paradigma de la “acción afirmativa”, y un conjunto de instituciones y normas que sea capaz de regular y corregir relaciones no sólo en los espacios e instituciones públicos sino también en los privados.

En este sentido, la determinación de las prioridades y criterios de la no discriminación en México requieren elementos teóricos y analíticos que no están disponibles de manera regular, o al menos no son evidentes, en nuestro debate sobre el acceso a los derechos humanos. Lo que no elimina el hecho de que en otros países (Canadá es un ejemplo), la lucha contra la discriminación se haya dado en el marco de legislaciones e instituciones orientadas a la promoción de los derechos humanos de extensión más amplia y en los que se contemplan tareas de acción afirmativa y de promoción de mecanismos de compensación social.

2. Esta consideración de la no discriminación como una cuestión de derechos, es la que da sentido a las definiciones de discriminación en el horizonte de los derechos de la persona. En las definiciones que han circulado en el espacio público de la sociedad mexicana, y algunas de las cuales tienen estatuto legal, es visible esta relación con el acceso a los derechos de la persona. Así, en el Párrafo 2º del Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede leer que:

Queda prohibida toda discriminación motivada por el 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.²⁷

En la definición, de cobertura sociológica más amplia, generada por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCED), la discriminación se define como:

Toda distinción, exclusión y restricción que, basada en el origen étnico o nacional, el sexo, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra, tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos fundamentales y la igualdad real de oportunidades de las personas.²⁸

Como puede notarse, esta definición reitera la necesidad de protección de los derechos de la persona como criterio de lucha contra la discriminación, pero tiene la virtud de agregar el tema del acceso a las oportunidades que es crucial para la cobertura legal de las estrategias de acción afirmativa.

Bajo una orientación similar ha sido redactada la iniciativa del Ejecutivo Federal para una Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que ahora se encuentra bajo discusión parlamentaria. Allí, la discriminación se define según los términos en que lo hizo la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación:

se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, el sexo, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.²⁹

27 El énfasis es mío.

28 Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, *La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad*, México, 2001, p. 199.

29 Poder Ejecutivo Federal, *Iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, enviada al Congreso de la Unión el 26 de noviembre de 2002.

Cabe destacar en la iniciativa de ley del gobierno federal la conservación del aporte generado por la CCED respecto a la necesidad de considerar el acceso a la igualdad real de oportunidades como una meta prioritaria en la lucha contra la discriminación. De esta manera, se valida en mi opinión la inclusión de políticas de acción afirmativa que, en la lucha convencional en México por la vigencia de los derechos humanos, no han sido distintivas.

Lo que está implícito en las definiciones mencionadas es el acuerdo general acerca de que la discriminación consiste en una actitud, generalmente vertida en actos, de desprecio hacia alguien por su pertenencia a un grupo al que ha sido asignado un estigma social. Por ello, se hace imperativo que en cualquier ordenamiento legal contra la discriminación, la prohibición universal de discriminar se complemente con la especificación de los grupos más vulnerables a la discriminación y a los que han sido adheridos los estigmas sociales que alientan su exclusión y marginalización.

Lo que, en todo caso, distingue a los actos de discriminación de los actos particulares de desprecio es la dimensión social que conllevan. Quien padece discriminación lo hace por motivo de su pertenencia a un grupo que, al haber sido estigmatizado, es objeto de desprecio social.

Esta forma de desprecio es la que conduce a la exclusión sistemática de grandes colectivos humanos respecto de las tendencias regulares y dominantes (mainstream) de la vida social. Por ello, la discriminación debe verse como un mecanismo estructural de exclusión, y no sólo como una acumulación de actos particulares de desprecio. Este carácter estructural de la exclusión es el que hace imperativa la intervención del Estado, a través de legislación y de instituciones, para fomentar la cohesión social.

Este señalamiento del carácter estructural es el que permite avanzar una crítica contra lo que podemos denominar la “estrategia edificante contra la discriminación”. Con este enunciado me refiero a la tendencia a reducir la lucha contra la discriminación a un programa de convencimiento que apela a la buena voluntad de los particulares para reducir la comisión de actos discriminatorios.

La estrategia edificante recurre a señalar prácticas evidentes de desprecio social (por ejemplo, la negativa de entrada a jóvenes a ciertos centros de diversión por razón de su apariencia étnica o socioeconómica), para luego identificar la lucha contra la discriminación con un cambio de actitud en los sujetos discriminadores (por ejemplo, en la publicidad circulante, el cambio hacia una actitud no discriminadora de quienes controlan el acceso a esos lugares).

La crítica a la estrategia edificante no consiste en rechazar la deseabilidad de un cambio de conducta en los individuos que cometen regularmente actos de discriminación, sino sólo en señalar que si se olvida la dimensión estructural de la exclusión social, las soluciones a este problema seguirán instaladas en el terreno anecdótico.

Desde luego, la lucha contra la discriminación exige un cambio cultural que modifique las conductas y favorezca la aparición de una cultura social y política de la equidad, la reciprocidad y el respeto a las diferencias. Pero para que este cambio sea posible, es necesario avanzar en el terreno de las condiciones estructurales que ponen en desventaja sistemática a colectivos sociales completos. En este sentido, lo esencial de la lucha contra la discriminación debería ser, por ejemplo, la procuración del acceso de las personas con discapacidad al mercado laboral o a los servicios de salud, o la compensación y la promoción de las mujeres en los ámbitos sanitario, educativo y laboral.

Lo que quiero decir es que no todo acto de desprecio es discriminación, y que la mejor ruta para atajar la discriminación es, más que la estrategia edificante, la del cambio de fisonomía de las instituciones públicas y privadas, en las que las personas se socializan y desarrollan trayectorias vitales y profesionales, con el propósito de que se conviertan en mecanismos de cohesión social y no en reproductoras de la discriminación y la exclusión.

3. Es claro que los derechos relativos a la no discriminación deben ser formulados como garantías de acceso a los derechos civiles, políticos y sociales ya tutelados por la Constitución.

Por ello, creo que no hay nada que impida una idea de estos derechos como propios de la persona y, a la vez, el acompañamiento de estos con la constatación sociológica de que la pertenencia a determinados grupos pone a las personas en una situación inmerecida de debilidad social, de exclusión y de vulnerabilidad. Me refiero a que el aparente conflicto entre la protección universal contra la

discriminación postulada para toda persona y las protecciones específicas y las medidas de acción afirmativa para grupos completos debería disolverse a la luz de las nuevas consideraciones sobre el desarrollo y los derechos de la persona en el debate internacional.

Actualmente, la lucha contra la discriminación puede recurrir a ciertos modelos teóricos circulantes. De manera esquemática, diría que los paradigmas más adecuados para pensar teóricamente esta cuestión están en la denominada “acción afirmativa” y en las llamadas “políticas de la identidad”. Vale la pena destacar los rasgos centrales de ambas.

La “acción afirmativa” es una estrategia pública o privada de promoción o compensación de ciertos grupos sociales con el propósito de garantizarles una igualdad real de oportunidades (y no sólo la igualdad formal de oportunidades). Este concepto ha tenido una historia tortuosa, pues las acciones que designa fueron en un primer momento nombradas como “discriminación inversa” (reverse discrimination); no obstante, el peso negativo del término “discriminación” es tan fuerte, que los teóricos y los especialistas en políticas sociales han tendido a utilizar el más neutro concepto de acción afirmativa”. En todo caso, la acción afirmativa es una forma de intervención social, puesta en práctica por el Estado o promovida por éste, para compensar y estimular a un determinado grupo secularmente excluido (por ejemplo, por raza o por género). Debe agregarse que una condición fundamental de esta estrategia que busca la inclusión social es la temporalidad de su acción. En efecto, los promotores de la acción afirmativa defienden la vigencia de ésta sólo mientras persistan las condiciones de una inequidad entre grupos que se pretende remontar, y la consideran innecesaria cuando estas condiciones no existen más.³⁰

Las “políticas de la identidad” o de la “diferencia” son también una forma de enfrentar el tema de la pluralidad social. Se trata de un modelo de acción social para estimular y garantizar la sobrevivencia de determinados grupos o identidades, sean éstas sexuales, religiosas, étnicas o de género, y que han estado tradicionalmente ayunas de reconocimiento social. A diferencia de la acción afirmativa, las políticas de la identidad acentúan la diferencia y ponen en segundo plano la cohesión social: lo distintivo, en todo caso, es la permanencia de la diferencia.³¹

En mi opinión, las estrategias específicas de lucha contra la discriminación tienen que utilizar los recursos de ambos modelos teóricos y normativos. No obstante, debería darse prioridad a la acción afirmativa por varias razones: 1) porque la aplicación de esta estrategia permite establecer un vínculo normativo y programático con las políticas de promoción del Desarrollo Humano (tal como es medido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano) y, en este sentido, al procuramiento de acceso a los derechos y las oportunidades; 2) porque tiende a apoyar la cohesión social y no la fragmentación ni el self-apartheid, y 3) porque establece derechos o titularidades de bienestar (entitlements, en la conceptualización de Amartya Sen) relativamente sencillos de identificar y políticamente difíciles de usurpar por el grupo.

4. Estas consideraciones teóricas permiten establecer dos criterios razonables para orientar las políticas públicas respecto de la discriminación.

En primer lugar, el criterio según el cual el carácter general de la prohibición de discriminación concepto de discriminación (trato de desprecio, que puede llegar a extremos de violencia y búsqueda de exterminio del grupo estigmatizado) exige especificaciones, es decir, exige la determinación sociológica de cuáles son los grupos discriminados.

Como segundo criterio se puede señalar que todos los grupos discriminados deben tener acceso a una protección específica contra la discriminación, lo que no implica que todos deberían tenerla a la acción afirmativa.

30 Véanse, Rodríguez Zepeda, J., (2001 a), “Against Discrimination”, *Voices of Mexico*, n° 56, july-septembre 2001, Mexico, CISAN-UNAM; Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, New York, Anchor Books, y Dworkin, Ronald (1977), *Taking Rights Seriously*, London, Harvard University Press.

31 Véase Taylor, Charles (1994) *et al*, *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press y Taylor, Charles (1996), “Identidad y reconocimiento” en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 7, Barcelona, UAM-UNED, Anthropos; y Young, Marion Iris (1997), “Deferring Group Representation” en Ian Shapiro & Will Kymlicka, *Ethnicity and Group Rights, Nomos XXXIX*, New York and London, New York University Press.

Los grupos que deben tener acceso a la acción afirmativa son aquellos que se hallan en una situación permanente de desventaja en razón de una condición no voluntaria (ser mujer, persona con discapacidad, indígena, niño o adulto mayor) que le impide el acceso a la igualdad real de oportunidades. En este caso, las medidas de compensación y de estímulo a capacidades básicas cumplen la función de garantizar el acceso equitativo a los derechos y las oportunidades

En el caso de los grupos que padecen discriminación por cuestiones relativas a su visión y puesta en práctica de la moral, de la religión o de la sexualidad, no pueden admitir acción afirmativa. El tema es de fondo y exige un desarrollo más amplio, pero por ahora puede señalarse que, en el marco de un Estado laico, los derechos relativos a la pertenencia sexual o a la preferencia religiosa no deben ser promovidos o estimulados por el Estado, primero y fundamentalmente, como forma de respeto a sus decisiones, pero también porque el Estado no puede hacer suyos determinados valores sobre los que corresponde decidir a las personas.

El modelo para pensar esta segunda vertiente en la lucha contra la discriminación es el de la libertad religiosa: en el contexto de las elecciones morales y sexuales, como en el contexto religioso, a nadie se debería obligar a asumir determinada pertenencia a valores sociales o determinada preferencia sexual, pero el Estado debe reconocer que tales pertenencias son valiosas, porque son producto de los actos libres, y por lo tanto debe garantizar las condiciones de entrada y, sobre todo, de salida, de las personas respecto de estos grupos.

Termino diciendo que no veo contradicción entre una protección contra la discriminación (que merecemos todos) y una formulación específica de protecciones jurídicas relativa a ciertos grupos: mujeres, homosexuales, personas con discapacidad, indígenas, religiones minoritarias, niños y niñas, adultos mayores y otros grupos susceptibles al desprecio social. Estas protecciones orientan a la ley para hacerla efectiva, porque indican el terreno que requiere protección especial (es más probable que una mujer, indígena y de minoría religiosa sea más vulnerable a la discriminación que un varón, no indígena y con capacidades regulares). Por ello, creo que es lamentable que del texto de iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, haya desaparecido la referencia a los grupos protegidos en especial, dejando sin embargo un elenco de protecciones especiales contra la discriminación que, ahora, por estar formuladas en general, parecen extraviadas y hasta un tanto vacías. Por ello. Yo pediría a los legisladores que, mediante una muy breve modificación al texto que se está discutiendo, reaparezcan en él las protecciones especiales a grupos. En este caso, el lenguaje universalista del derecho es un obstáculo para la protección que la constitución exige.

Esto no implica, en mi opinión, la formación o estímulo de guetos o capítulos de derecho especial, sino sólo el reconocimiento de que en el mundo potencial de la discriminación, ésta se convierte en acto con mayor frecuencia estadística en el caso de los grupos estigmatizados. Y este dato por sí mismo obliga a una protección especial.

PANEL 2
LEGISLACIÓN PARA PREVENIR
Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

LA DISCRIMINACIÓN Y LA LEY

*Emb. Javier Wimer**

Decía Sartre que el infierno son los otros y a su dicho podríamos agregar que nosotros somos el infierno de los otros. ¿Y sabe la gente quienes somos nosotros? Si lo sabe aunque no lo sepa decir o no lo quiera decir. Somos los miembros de la horda primitiva, somos los que sentimos desconfianza, miedo y odio por los extranjeros, somos los mejores, somos los de raza pura, somos el pueblo de Dios.

De este sentimiento, de estas convicciones irracionales, se nutre la discriminación que es la raíz y el símbolo de todas las formas de violencia que unos grupos humanos ejercen sobre otros grupos humanos. Todos tenemos la posibilidad de ser discriminados. Basta con estar fuera de ciertos arquetipos sexuales, étnicos, religiosos o ideológicos, para convertirnos en seres inferiores, en objeto de sospecha, de burla, de escarnio y de persecución. Un extremo aberrante de esta lógica de la superioridad inmanente la podemos encontrar en *El País de los Ciegos*, la preciosa fábula de H. G. Wells, donde es acción de piedad obligatoria arrancar los ojos de quienes tienen la desgracia de no ser ciegos.

La discriminación constituye un mal mayor, una enfermedad que se esconde en los repliegues del inconsciente colectivo y que surge, de repente, como una inmensa bocanada de fuego que arrasa todas las estructuras de la convivencia civilizada. Comienza, a veces, como travesura de adolescentes y termina, a veces, como atroz crimen colectivo en Ruanda o en Yugoslavia.

Sólo cambios radicales en la estructura y eficacia de nuestros sistemas políticos y jurídicos y, sobre todo, en la educación de la sociedad, permitirán sepultar los vestigios de esta antigua barbarie. Lo mismo los prejuicios acerca de la inferioridad de la mujer que las ociosas y sangrientas disputas sobre las religiones verdaderas.

La igualdad y la no discriminación son principios básicos de todos los derechos humanos. El derecho internacional que antes se ocupaba fundamentalmente de las relaciones entre estados, dedica ahora gran parte de sus esfuerzos a construir un sistema jurídico que permita la plena realización de los derechos de las comunidades y de los individuos. Tales esfuerzos se materializan en pactos y convenios que protegen a la gente de la desigualdad y de la discriminación. Entre ellos destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vigente desde 1976, y que tiene por tema central la no discriminación. En su artículo segundo declara de forma enfática que Los Estados Partes en el presente Pacto se

* Fungió como experto, durante más de una década del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la O. N. U.

comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en el se enuncian sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Este párrafo menciona los tipos más frecuentes de discriminación pero la norma comprende, claramente, a todas sus variantes posibles.

El Pacto proclama en su artículo tercero la igualdad del hombre y la mujer y dedica sus artículos substantivos a especificar los derechos humanos en el ámbito del trabajo, de la seguridad social, de la familia, del nivel de vida, de la salud, de la educación y de la cultura. El Comité encargado de supervisar el cumplimiento del Pacto ha señalado los artículos y fracciones que pueden aplicarse de inmediato.

También son de obligada mención, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, vigente desde 1976 y el más conocido de los instrumentos de este género, que se ocupa de violaciones relacionados con la igualdad jurídica y con la libertad política, así como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, cuyo minucioso nombre ahorra cualquier explicación sobre su naturaleza.

La existencia de estos instrumentos internacionales se debe a la perseverante actividad de las personas y organizaciones dedicadas a la promoción de los derechos humanos y a la seriedad con que los miembros de las Naciones Unidas han asumido la responsabilidad de plasmar tales derechos en tratados y convenciones. El compromiso subsiguiente es perfeccionarlos técnicamente y convertir sus normas en realidades concretas, cotidianas, en agentes visibles del cambio social.

La tarea exige, en primer término, procurar la máxima aplicabilidad de la ley internacional en el ámbito interno e impulsar una legislación interna para proteger mejor los derechos humanos y para levantar nuevas barreras contra la discriminación. En el caso de México, la aplicabilidad de la ley internacional está establecida por el artículo 133 de la Constitución y por otros artículos que implican su reconocimiento. El 133 afirma que Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma... serán la Ley Suprema de la Unión. De la lectura del texto se deducen tres principios: superioridad de la ley constitucional sobre la ley internacional, incorporación de los tratados internacionales al orden jurídico interno e igualdad jerárquica entre las leyes del Congreso y las leyes internacionales.

Es clara la superioridad absoluta que establece la Constitución y consecuente con todo su sistema normativo y con su origen histórico. El legislador deseaba afirmar la legitimidad del Estado frente a las ambiciones de la Iglesia Católica y de las principales potencias imperiales. El precepto tiene un sentido unívoco y me parece ocioso buscarle otra interpretación. El carácter absoluto del mandato no tiene discusión posible desde el punto de vista del derecho interno.

El asunto se plantea de modo diverso desde la perspectiva internacional pues la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, establece que un Estado Parte “no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Muchos juristas son de la misma opinión pues carece de congruencia que un Estado suscriba obligaciones internacionales contrarias a su legislación interna o que promulgue legislación interna contraria a sus obligaciones internacionales. Tres son las opciones que tienen los estados para evitar tales contradicciones: no suscribir tratados contrarios a sus leyes internas, suscribirlos con reservas o retirarse de ellos.

Sin embargo, el recurso más frecuente es la hipocresía. Se supone que los miembros de un tratado comparten sus principios y objetivos pero en realidad lo que todos verdaderamente comparten es un certificado de modernidad necesario para figurar en el club de los países civilizados. El caso típico es la condición de las teocracias islámicas donde la ley religiosa tiene primacía sobre la ley civil y donde no puede existir, en rigor, un genuino estado de derecho. Estados Unidos, en cambio, no necesita certificados de ninguna clase y por eso entra y sale de los tratados con desenfado imperial.

La incorporación automática del derecho internacional al derecho interno se deduce, a mi juicio, del texto que equipara las leyes del Congreso a los tratados, de los artículos constitucionales que se ocupan de asuntos exteriores y de la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sostuvo, en 1999, que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto a la Constitución Federal.

Esta tesis que sirvió de sustento a la aplicación del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo relacionado con la libertad sindical, supone la facultad de los jueces para invocar directamente

una ley internacional en un juicio ordinario y, en este caso, darle precedencia a dicha ley. La tesis de la Suprema Corte confirma que la ley internacional es de aplicación automática y que puede tener precedencia normativa frente a una ley federal. Si, como es probable, este criterio prevalece y se aplica a otros casos concretos, se extenderá considerablemente el ámbito de protección de los derechos humanos y, en especial, de los derechos colectivos que son violados habitualmente en base a distintos tipos de discriminación.

Queda pendiente un posible conflicto de leyes entre la Constitución y los tratados. Ya hemos señalado la precedencia que en derecho interno tiene la propia Constitución y la precedencia que en derecho internacional tiene la Convención de Viena. La Ley internacional debiera ser superior a la interna pero pasará mucho tiempo antes que nuestros legisladores se atrevan a implantar este principio y mas tiempo aún antes que jueces y magistrados se acostumbren a su aplicación.

Por lo que respecta a una estrategia general contra la discriminación conviene acudir a las normas de los pactos suscritos y ratificados por México en las instancias y circunstancias apropiadas sin renunciar, por supuesto, a elaborar una legislación específica, que permita disponer de un marco legal más eficaz en la protección de este derecho. En suma, se deben crear, combinar y utilizar todos los medios jurídicos que sirvan para emprender una vasta y persistente lucha en contra de la discriminación, viejo y arraigado vicio que medra en los estratos más primitivos de nuestra memoria individual y colectiva.

En la perspectiva de una guerra final, de un Apocalipsis animado por la avaricia y la arrogancia de los Estados Unidos, estas consideraciones pueden parecer inoportunas o superfluas. Pero es precisamente en períodos o momentos de crisis cuando se debe insistir en la defensa de la ética, de la razón y del derecho, en la defensa de los valores esenciales de nuestra civilización.

Pero no basta, y es necesario enfatizarlo, con ampliar la gama de instrumentos jurídicos, no basta con perfeccionarlos y usarlos con propiedad. Es necesario, además, emprender el lento camino de la educación, el laborioso esfuerzo que requiere transformar la mentalidad y los hábitos de nuestra sociedad que, como todas o casi todas, está acostumbrada a convivir con sutiles o abiertas formas de discriminación. Movilizar a la sociedad en este sentido es responsabilidad y tarea esencial del gobierno.

LA ANATOMÍA DEL SISTEMA CANADIENSE DE DERECHOS HUMANOS

*Dr. William R. Young**

Mi presentación tratará de la anatomía del sistema canadiense de derechos humanos -el marco y el esqueleto (esto es, la legislación que subyace a nuestro sistema y que lo sostiene). También hablaré un poco acerca de los músculos y de la carne que los rodea (esto es, de algunas de las estructuras, así como de los programas que demuestran como funciona).

Estoy utilizando esta metáfora porque estoy acompañando a una eminente médica canadiense quien les hablará dentro de poco tiempo. Esta médica -Carolyn Bennett- resulta que también es miembro del Parlamento y Presidenta de los Comités de la Cámara de los Comunes que tratan los asuntos relacionados con la igualdad. En su presentación, creo que ella les suministrará un examen médico, diagnóstico y posible tratamiento de la anatomía de los derechos humanos que yo les describiré.

Para comenzar, podría ser útil para ustedes saber donde encajo yo en el sistema político canadiense. Trabajo en la Rama de Investigación Parlamentaria, un servicio no partidario disponible para todos los parlamentarios federales. Los analistas en este servicio tienen grados universitarios y proveen servicios de consulta individualizados para asistir a los parlamentarios de manera confidencial. También fungimos como los directores de investigación para los Comités de la Cámara de los Comunes y del Senado. Esta parte del trabajo implica establecer comités de estudio, seleccionar a los testigos que vienen a las reuniones y finalmente redactar borradores de reportes de los comités. En este sentido, trabajamos para todos los partidos políticos que están representados en un comité -no solamente para quienes proceden del partido gobernante. Mi posición, entonces, explica porque hablaré sobre todo de la anatomía y no acerca de las molestias o las prescripciones para curar éstas.

EL CONJUNTO

Para comenzar una discusión sobre la “anatomía” sería útil tener un sentido de conjunto de lo que estamos tratando. Un enunciado corto que resume la forma del sistema canadiense de derechos humanos sería: nuestro sistema de derechos humanos está basado en tratar de eliminar la discriminación mediante el cambio de actitudes.

* Jefe de Investigación de la Biblioteca del Parlamento de Canadá

El propósito primario no es determinar las culpas. No lo es tampoco castigar lo incorrecto.

Por el contrario, su mayor objetivo es desalentar la discriminación utilizando la educación y la persuasión. Sí asegura, sin embargo, que aquellos que han discriminado a otros carguen con el costo de compensar a las víctimas por sus acciones.

Tanto como es posible, el sistema canadiense de derechos humanos trata de evitar las acusaciones y las confrontaciones que permean los tribunales y los procesos judiciales. Esta evasión de los tribunales refleja la perspectiva de que las acciones de la corte generalmente sirven para reforzar las actitudes que causan que la gente discrimine a otros. Además, el sistema canadiense de derechos humanos trata de reconocer que las víctimas de discriminación son aquellos menos propensos a contar con los recursos - financieros y de otro tipo- para triunfar en un proceso legal tradicional.

Yo supongo que esto es la mayor diferencia entre el sistema canadiense de derechos humanos y el sistema de derechos civiles que fue adoptado en los Estados Unidos. Yo acompañé al Comité de Derechos Humanos a Washington hace una década para estudiar las protecciones de los derechos civiles de las personas con discapacidad (la Ley de los Americanos con Discapacidad). Durante una reunión, ejecutivos de corporaciones multinacionales importantes le dijeron a los miembros del parlamento canadiense que ellos gastarían millones de dólares en la corte para probar que no discriminan. Esta actitud no provee de mucha esperanza a las personas que no tienen estos millones de dólares, pero que deben ir a los tribunales para confrontar la discriminación que padecen en sus vidas.

El sistema canadiense, por otra parte, trata de incorporar la creencia de que las actividades gubernamentales contra la discriminación necesitan mover a los empleadores y a los proveedores de servicios públicos lejos de las tradicionales ideas de “culpa”. El sistema canadiense trata de cambiar actitudes hacia una creencia en la “responsabilidad social”. También promueve acciones para hacer de esta creencia una realidad para aquellos que viven en desventaja.

EL ESQUELETO

El fundamento del sistema de derechos humanos en Canadá reside en la Constitución y fue promulgado en 1985 como la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. La Sección 15 de la Carta afirma que:

Cada individuo es igual ante y en la ley y tiene el derecho a igual protección de la ley sin discriminación y, en particular, sin discriminación basada en la raza, el origen nacional o étnico, el color, la religión, el sexo, la edad o discapacidad mental o física.

La Carta prohíbe la discriminación representada en “las formas más comunes y probablemente las más socialmente destructivas e históricamente practicadas bases de la discriminación.”

Creo que es importante que ustedes entiendan que la Carta reconoce la igualdad como un concepto comparativo que permite comparar la condición de una persona con la de otra persona -en un contexto social o político relevante. Reconoce que un tratamiento diferente no necesariamente resulta en desigualdad. A la inversa, un tratamiento idéntico puede no generar igualdad. La siguiente sección de la Carta de Derechos y Libertades lo establece claramente al autorizar explícitamente leyes, programas y actividades que están diseñados para ayudar a los grupos en situación de desventaja.³² Esto significa que la Constitución canadiense explícitamente autoriza programas de acción afirmativa, como por ejemplo nuestra Ley de Equidad Laboral (de la que hablaré más adelante).

Un punto final concerniente a la Carta de Derechos es que contiene una sección que ha sido interpretada para permitir a las legislaturas tomar en cuenta circunstancias que exigen al gobierno llegar a un balance entre los reclamos legítimos de grupos contrapuestos por recursos limitados, donde las políticas “socioeconómicas” están en cuestión. En otras palabras, no expide un cheque en blanco.

³² Sección 15 (2) dice: Subsección [15 (1)] no excluye ninguna ley, programa o actividad que tenga como su objetivo la mejoría de las condiciones de individuos o grupos desfavorecidos, incluyendo aquellos con desventajas a causa de la raza, el origen nacional o étnico, el color, la religión, el sexo, la edad o discapacidad mental o física.

LEYES DE DERECHOS HUMANOS

En adición a la Carta, Canadá tiene decretos de no discriminación en los niveles federal, provincial y territorial. Estos decretos fueron aprobados antes de que existiera la Carta, pero ésta les ha dado casi un status constitucional. El Parlamento aprobó la Ley Canadiense de los Derechos Humanos en 1977. Esto fue después de que la mayoría de las provincias tuvieran una legislación similar. Estos decretos no proclaman derechos, por ejemplo el derecho a no ser discriminado. Sino que simplemente afirman que la discriminación está prohibida en ámbitos específicos (v. gr. edad, sexo, raza, religión, discapacidad). A diferencia de la Carta, los decretos de derechos humanos tienen que ver con la discriminación en contextos específicos, como el empleo, la vivienda y la prestación de servicios públicos

Como la Carta, estas leyes de derechos humanos también intentan balancear el derecho de un individuo a la no discriminación con las necesidades y los requerimientos de la sociedad. Por lo tanto, por citar un ejemplo, una política pública o una acción a favor del empleo no es considerada discriminatoria, cuando puede ser probado que esta política es tanto subjetiva como objetivamente necesaria bajo las circunstancias.

Los decretos canadienses de derechos humanos se sobrepone en algún sentido con la Carta. Ellos comparten una filosofía subyacente común y en alguna medida se sobrepone en términos de jurisdicción. Al mismo tiempo, los decretos de derechos humanos son extensivos a las acciones privadas de los individuos y las corporaciones mientras que la Carta generalmente no lo hace.

Los cuerpos administrativos -Comisiones de Derechos Humanos- investigan, resuelven, desechan o remiten casos de presunta discriminación a tribunales independientes (no a las cortes). Las Comisiones examinan las quejas para determinar cuáles caen dentro de su jurisdicción y si alguna queja merece un proceso formal de adjudicación en un Tribunal de Derechos Humanos. No hay un derecho directo para las víctimas de discriminación para ir al sistema regular de tribunales para buscar perjuicios por actos de discriminación.

Estos tribunales atienden e intentan resolver denuncias. Los Tribunales de Derechos Humanos conducen audiencias formales y tienen el poder para ordenar acciones para enfrentar el “problema social” en general que llevó a una denuncia.

La aproximación de estos tribunales refleja la filosofía de la mayoría de la legislación anti-discriminación en Canadá. Esto significa que el sistema de reparación trata de desalentar las acciones y las actitudes discriminatorias a través del uso de la persuasión y la educación. Los Tribunales también se aseguran de que aquellos que han discriminado paguen los costos de compensar a las víctimas de discriminación.

La pieza final de la legislación canadiense de la que me gustaría hablar es la Ley Federal de Equidad Laboral. Esta legislación, como la Ley Canadiense de Derechos Humanos, aplica a todos los departamentos, agencias y empresas paraestatales del gobierno federal, así como a las empresas e industrias reguladas federalmente (por ejemplo, la banca, los transportes y las comunicaciones). Esta ley promueve la igualdad en el lugar de trabajo para las mujeres, los nativos, las personas con discapacidad y los miembros de minorías visibles. Alcanzar la equidad en el empleo supone no solamente remover los obstáculos para que estas gentes consigan trabajos. También significa tomar medidas especiales y darle lugar a las diferencias.

Para lograr estas metas, se les pide a los empleadores corregir las desventajas en el empleo experimentadas por estos cuatro grupos. Se les pide hacer cuatro cosas:

1. Encuestar a su fuerza de trabajo para recopilar información a fin de identificar a los empleados que pertenezcan a estos grupos;
2. analizar su fuerza de trabajo para identificar subrepresentación de miembros de estos grupos;
3. revisar su sistema, políticas y prácticas de empleo a fin de identificar y remover obstáculos;
4. preparar un plan de equidad en el empleo que resuma lo que hará su organización de acuerdo a un cronograma.

Esta Ley está separada, pero al mismo tiempo vinculada a la Ley Canadiense de Derechos Humanos, porque en 1995 la Comisión Federal de Derechos Humanos se hizo responsable de hacer cumplir las obligaciones de los empleadores establecidas en la Ley de Equidad Laboral.

Aunque los empleadores son auditados, como otras leyes anti-discriminación, la Ley de Equidad Laboral está basada en resolver asuntos a través de la persuasión y la negociación de tareas asignadas para mejorar la equidad en el empleo en el lugar de trabajo. Como un último recurso, un tribunal independiente puede escuchar disputas y emitir resoluciones obligatorias.

OTROS ELEMENTOS NO-LEGISLATIVOS

1. RECLAMOS EN LA CORTE

Con el fin de aclarar las disposiciones en materia de igualdad y no discriminación de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, el gobierno federal financia un programa que otorga dinero a la gente para que lleve al gobierno a los tribunales a fin de poner en tela de juicio una ley que ellos creen que discrimina. Debido a que la acción de los tribunales toma mucho tiempo y es muy costosa, este programa está reservado para casos importantes que ponen a prueba la aplicación de las disposiciones de la Carta en materia de igualdad. Individuos y grupos que creen que sus derechos a la igualdad, bajo la Sección 15 de la Carta, han sido infringidos pueden aplicar al programa de Reclamos ante la Corte. El programa entonces proveerá de recursos a algunos de ellos de manera que la gente pueda llevar a cabo investigaciones y decidir si sus casos son suficientemente sólidos para ir a los tribunales. Entonces, algunas personas conseguirán fondos para casos que se utilizan para sufragar el costo de llevar un caso a los tribunales.

2. REVISIÓN LEGISLATIVA

Algunas leyes disponen el ser revisadas por el Parlamento en un lapso especificado (generalmente 5 años). Esto significa que un comité parlamentario estudiará como ha funcionado una ley. No solamente la aplicación de una ley en sí misma, sino también si los programas diseñados para alcanzar el propósito de la ley están cumpliendo su cometido. Esta revisión legislativa no está incorporada en la Ley Canadiense de Derechos Humanos pero sí es parte de la Ley de Equidad Laboral. El Comité Permanente de Recursos Humanos completó el año pasado una revisión de la Ley de Equidad Laboral.

3. EXAMEN PARLAMENTARIO REGULAR

Las agencias del gobierno federal que administran varias porciones del sistema de derechos humanos y anti-discriminación pueden ser llamados a comparecer ante los Comités de la Cámara de los Comunes y del Senado. Esto puede ocurrir cuando un Comité analiza un programa o una política, o se supone que ocurra habitualmente una vez al año cuando el Parlamento debe aprobar los gastos de cada departamento para el siguiente año fiscal.

4. INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN

Dada la importancia que el sistema canadiense de derechos humanos y la legislación anti-discriminación atribuyen al cambio de comportamiento, esta es un área que debería recibir una muy alta prioridad. Desafortunadamente no es así.

CONCLUSIÓN

Espero que les haya dado una idea sobre la anatomía del sistema canadiense de derechos humanos y de la legislación anti-discriminación. Obviamente, no siempre funciona como se supone que debe hacerlo. Mi exposición ha insinuado algunos de los problemas y asuntos que han surgido alrededor de nuestro sistema. Creo que con el diagnóstico sobre estos problemas de la Dra. Bennett y su prescripción de tratamientos y soluciones, tendrán un buen juicio de lo que estamos haciendo y hacia adonde vamos.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN*

*Dip. Jose Elias Romero Apis***

Muy buenas tardes, ante todo quiero agradecer su invitación y su recepción tan cálida a mi querida amiga y muy respetada funcionaria, a la subsecretaria Patricia Olamendi a quien además de como Subsecretaria muchos mexicanos la tenemos y la reconocemos como congresista y como una de las mexicanas mas comprometidas con las luchas políticas en favor de las causas mas nobles de nuestro país.

Para poder charlar unos minutos sobre el estado en el que se encuentra la normatividad en contra de la discriminación en México, quisiera partir de algo que ustedes han estado conversando a lo largo del día que es el estado actual en el que se encuentra la iniciativa de Ley contra la discriminación.

Esta Ley como ustedes saben empieza su proceso congresional a partir de una iniciativa presentada el 28 de noviembre del año pasado, suscrita por el Presidente de la Republica. Su origen proviene del trabajo muy esforzado que a lo largo de prácticamente dos años formalmente, y con antecedentes que se remontan a mucho mas, realizaron muchos mexicanos en el Foro de la Comisión de Estudios para Prevenir la Discriminación, encabezado fundamentalmente por Gilberto Rincón Gallardo.

La iniciativa que comento fue presentada ante la Cámara de Diputados y fue turnada de inmediato a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. No obstante que muchos de los temas que abarca esta iniciativa son materia sustancial y primordial de algunas otras comisiones como la Comisión de Grupos Vulnerables, como la Comisión de Equidad de Género como la Comisión de Asuntos Indígenas y, repito, muchas mas, fue turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos por considerar que ésta, de alguna manera, en sus conceptos de mas fácil procesamiento podría abarcar o globalizar las inquietudes que prevalecieran en otras comisiones o en otros segmentos del congreso mexicano.

Y debo informar a ustedes que después de una serie de trabajos, de entrevistas, de estudios de verificación con diversos grupos de la sociedad, de las fuerzas políticas, de los estudiosos de la materia, al día de hoy está elaborado un proyecto de dictamen en la Comisión de Justicia que tiene un sentido, yo diría, no solo totalmente aprobatorio sino además que se ha enriquecido con algunos aspectos pequeños o modestos pero que no estaban incluidos dentro de la iniciativa original. En estos momentos el Congreso se encuentra en periodo de receso pero a partir del próximo sábado 15 comenzará su nuevo periodo de

* Transcripción de audio

** Diputado Federal. Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados

sesiones y es en ese momento cuando la Comisión de Justicia procederá a la discusión y en su caso aprobación del dictamen para efecto de que pueda pasar al pleno de la cámara de diputados, y de ser aprobado en este pleno pueda pasar a la Cámara Colegisladora, al Senado de la República para su consecuente procesamiento.

Tengo una muy sustentada esperanza y confianza en que la mayoría congresional mexicana habrá de aprobar esta iniciativa. Basta mencionar que de los datos que tengo, o que he podido percibir, dos de las tres fuerzas congresistas mexicanas más importantes -y que son por cierto los partidos de oposición a quien suscribe la iniciativa- han manifestado su beneplácito, con ello bastaría para su aprobación. Sobre la tercera fuerza principal mexicana, confío en que no habrá de plantear objeciones fundamentales, y creo que solamente queda en el campo y en la responsabilidad del Congreso el dar el procesamiento rápido que requiere un instrumento, no solo de la importancia de éste, sino de la urgencia que amerita para los mexicanos el revertir un largo tiempo de rezagos en la atención normativa contra la discriminación.

Digo esto porque hasta antes de su inclusión constitucional, de tiempo muy reciente, no existía virtualmente en la legislación mexicana ninguna provisión por lo menos integral, por lo menos de fondo, por lo menos atingente y directa, para enfrentar el tema de la discriminación hasta que el actual texto del Artículo Primero de la Constitución incorporó el tema de la discriminación. Esto no existía mas que en algunas normas aisladas y normalmente eludiendo su tratamiento como fenómeno discriminatorio.

Las leyes de protección a los consumidores proveían o han provisto algunos imperativos para los establecimientos comerciales de no discriminar a nadie en función de sus características físicas, o de su vestuario, o de su apariencia, pero en muchas ocasiones estas normas no han pasado mas allá del texto normativo y son frecuentemente violadas en la cotidianidad. Las normas laborales, mas respetadas que las del consumidor, han tenido también alguna provisión sobre el particular, pero sin, repito, abordar el tema de frente y con la franqueza y la madurez que requiere el asunto.

De ahí que, hemos pensado en la comisión, una de las principales aportaciones que nos brinda este proyecto, esta iniciativa de ley en contra de la discriminación, sea, en primer lugar, el tomarnos en serio, como sociedad, como estado y como orden jurídico el tema de la discriminación durante mucho tiempo. Durante muchas décadas, o no sabría decir si durante muchos siglos, y esto lo decimos abiertamente o nunca nos vamos a poner de acuerdo los mexicanos, no solamente hemos sido discriminadores, sino además hemos considerado que no somos discriminadores, que los discriminadores son otros pueblos, algunos muy cercanos a nosotros, por razones étnicas, por razones raciales, económicas, religiosas, o de otro orden, pero que nosotros nunca discriminamos y nunca hemos discriminado a nadie. Cuando que quizá precisamente por la ausencia de tener una clara conciencia de nuestra naturaleza hemos sido profundamente discriminadores. Casi todos hemos sido discriminadores contra alguien y si no lo hemos sido conscientemente, si muchas veces es notorio o notable el asunto de las discriminaciones muy conspicuas, desde las económicas, las de apariencia, las de vestuario, las de condición social, las de cultura o incluso hasta las de filiación política. De ahí la necesidad que tenemos, que hemos tenido la obligación de revertir desde hace mucho tiempo, de fomentar y preservar una cultura en contra de la discriminación. Y es ésta una de las razones de importancia, no solo normativas si no yo diría políticas y culturales, de la iniciativa sobre la que comento sus características fundamentales.

En primer lugar contiene una serie de tipos de discriminación pero además viene a enriquecer el muy joven, repito, precepto constitucional a que me he referido. Si bien la Constitución, y el proyecto de ley reproduce o contiene la discriminación étnica o nacional, por sexo o género, por discapacidad, por condición social, salud, creencia religiosa, por opiniones, preferencias, por estado civil, y repito todas éstas las reproduce el proyecto de ley, el mismo viene a agregar otras más que parece muy importante mencionar: agrega la de condición económica, la de embarazo, la de lengua, la de preferencias, que la Constitución simplemente la deja en la palabra preferencias y el proyecto de ley la determina a las preferencias sexuales, y la xenofobia en cualquiera de sus manifestaciones. Repito que estos agregados no son de ninguna manera menores, yo diría que algunos de ellos tienen un profundo sentido en el devenir histórico de la nación.

La discriminación por condiciones económicas es un fenómeno verdaderamente grave en el entorno de la sociedad y en la participación de los mexicanos en los asuntos colectivos. Si bien quizá en México,

como en muy pocos otros países del mundo civilizado, el dinero esta muy directamente asociado con el poder político, en México ser muy pobre es adicionalmente una forma ineludible de ser muy débil, así como ser muy rico es también una forma inalterable de ser muy poderoso. Esto no solamente tiene efectos del orden discriminatorio frente a proyectos nacionales de protección a la dignidad humana, a la justicia, u otros mas en donde los pobres difícilmente tiene acceso al mínimo de respeto de sus derechos legales, mientras que los ricos están indisolublemente e inalterablemente ligados hasta con el proyecto de destino nacional. Repito, esto no sólo tiene efectos en la cotidianidad sino tiene efectos en el destino de la nación. Los proyectos mexicanos de distribución económica son casi técnicamente inviables por que están asociados, se quiera o no, a un proyecto de distribución política, no solamente se trata de distribuciones de dinero, sino de distribuciones de poder. En buena hora que la iniciativa considera que la condición económica es una fuente de discriminación esencial. En este aspecto la Ley se adelanta o va más allá que la Constitución.

La Comisión de Justicia tomó, además, la providencia de agregar unas cuestiones no contenidas por la Constitución y no contempladas en el proyecto de ley, como son el antisemitismo y la filiación política que en muchos lugares del escenario mexicano llega a ser una fuente de discriminación. No solamente me refiero a las pequeñas comunidades apartadas o rurales en donde no solamente la expresión de opiniones o la asociación con ciertas solicitudes, sino hasta la propia participación política puede ser motivo de maltrato, de discriminación, de marginación por parte de los grupos que al final de cuentas detentan el poder regional o incluso el poder transregional. Y basta mencionar también que en esto hay aspectos o fenómenos culturales sobre los cuales muchas veces no hemos reparado, para considerar la trascendencia que pueden tener en nuestra propia idiosincrasia.

Pensemos por un momento, simplemente, en nuestra tres principales fuerzas políticas, en nuestros tres principales partidos. Es muy frecuente que los miembros de dos de ellos, voy a omitir los nombres, piensen que todos los integrantes de una de esas fuerzas, sabrán a cuál me refiero, son ladrones, que todos invariablemente son ladrones, y muy frecuentemente les dicen a sus hijos desde que son chiquitos que los miembros de ese partido son todos ladrones. A su vez, los miembros de los otros dos partidos piensan que un militante de esos tres partidos, no el primero al que me referí yo, todos ellos son tontos y en muchas ocasiones les dicen a sus hijos que todos los miembros de esa fuerza política son invariablemente tontos y, por su parte, estos dos piensan que los miembros del numero tres al que me voy a referir son inconsecuentes, impertinentes y son incendiarios y que todos los miembros de esa fuerza política tienen esa característica. Generaciones ya han crecido con esas ideas y en muchas ocasiones el quehacer político se ha llegado a realizar con las nuevas generaciones, pensando que todos los miembros del partido uno son ladrones y que hay que tratarlos como ladrones; que todos los miembros del partido dos son tontos y hay que tratarlos como tontos; y que todos los miembros del partido tres son inconsecuentes o inconducentes y hay que tratarlos como tales. Estos son fenómenos de cultura ante los cuales muchas veces cerramos los ojos y pensamos que no existen, o que no están presentes en una realidad llena de estereotipos, llena de prejuicios y llena de predictaminaciones de las calidades, de los valores o de las posibilidades y capacidades de cada ser humano.

Tiene el proyecto una serie de medidas, un catálogo muy amplio, en su artículo 10, para prevenir la discriminación. Las consecuentes acepciones que habría que incorporar y respetar para llegar adonde se quiere, sin alterar el resto de la vida colectiva, disposiciones importantes de medidas positivas o compensatorias en favor de la igualdad de oportunidades. Desde luego se entiende que hoy es un piso, un primer ejercicio en el que se incluye normatividad especifica para compensar la desigualdad de oportunidades para las mujeres, para los niños y niñas, para los miembros de la tercera edad, para los discapacitados, para los indígenas, pero que estos dispositivos pueden ir creciendo con el tiempo. El consecuente órgano de gobierno depositado en un Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y los procedimientos correspondientes para hacer valer las quejas o reclamaciones que en esta materia existieren.

Una ley contra la discriminación establece una serie de problemáticas legales en el entorno mexicano que consideramos que el proyecto ha ido salvando con sabiduría, con antigencia y con eficacia. Mencionaré tan solo tres de ellas: el dispositivo constitucional al que me he referido está incluido dentro del capítulo

de las garantías individuales, mas aún es el primer artículo de las garantías individuales. Esto tiene una consecuencia legal muy importante, no necesariamente feliz pero muy importante: es un artículo o un dispositivo destinado tan solo a limitar o a actuar sobre la autoridad, sobre el gobierno o sobre sus agentes, es decir, está incluido como un dispositivo a favor de los individuos y para limitar la acción de los agentes de la autoridad, lo que implica que todos los dispositivos legales que en este momento en México se pudieran emitir en materia de discriminación, tendrían que referirse tan solo -y en esto el proyecto (de ley) es muy honesto, muy franco y muy mesurado- a los agentes de la autoridad, a los empleados del gobierno y no versa sobre las fuentes discriminativas que provengan de los particulares en contra de los particulares.

Otro obstáculo proviene de la estructura propia de nuestro sistema federal que nos hemos dado, y en donde el tema de la discriminación no es un tema de naturaleza federal todavía y, repito, si apenas estamos empezando a abordar el tema de la discriminación, no hemos pensado en atribuirlo a un nivel específico de gobierno, y en México, como en prácticamente todos los países federales, lo que no está expresamente atribuido a la Federación está reservado a los estados. Sin embargo, de manera inteligente y atinente el proyecto que nos fue turnado al enfocarse a los empleados del gobierno, a los agentes de gobierno se enfoca a los agentes del gobierno federal, donde sí la Federación está capacitada para regular los mecanismos de su propia operación y en esto se coliga o debe coligarse con las responsabilidades que tienen los servidores públicos de la Federación.

No tiene, desde, luego, un capítulo específico de sanciones o sancionador. Es al entender de los miembros de la Comisión, muchos de ellos abogados, que esto tendría que referirse a las reglas generales de operación de los servidores públicos, a las sanciones a las que están sujetos los servidores públicos, los empleados de la Federación cuando violan las propias leyes de la Federación.

Yo quiero felicitar a los autores de este proyecto y a quienes de una u de otra manera han trabajado, repito, no solo dos años, a veces toda una vida, para poder concretar este esfuerzo que estoy seguro, y quiero empeñar ante ustedes mi mayor esfuerzo porque el Congreso de la Unión lo pueda convertir muy pronto, en muy pocas semanas en una ley vigente.

LA DISCRIMINACIÓN Y EL SISTEMA CANADIENSE*

*M. P. Carolyn Bennett***

Como médico familiar, disfruté la lección de William Young con respecto a la anatomía de nuestro sistema de derechos humanos en Canadá. Pienso que la lección de anatomía es pertinente, puesto que yo he adoptado el diagnóstico de que una sociedad que sufre discriminación es una sociedad enferma, es una patología dentro de nuestra sociedad, que debemos extirpar para que la sociedad funcione bien.

Como hemos escuchado anteriormente, en Canadá el enfoque predominante es el de educación y la persuasión. Sin embargo también hemos adoptado el enfoque que tiene que ver con las consecuencias. Algunos hacen burla de los canadienses considerándonos como americanos sin armas y con acceso a sistemas de salud. Esto es parcialmente verdadero, pero es la parte del desarme lo que habla de la diferencia entre nuestros dos países. Es una diferencia entre los derechos del individuo y los derechos colectivos. En Canadá, hemos apoyado la idea de controlar las armas, pues pensamos que el derecho de la sociedad a la seguridad es más importante que el derecho de un individuo a portar un arma. Así que, cuando empezamos a examinar la forma en que el sistema basado en derechos se ha desarrollado, o lo que la gente llama “la sociedad de derechos de Canadá”, tenemos que entender cómo empezó todo esto. Quisiera exponer la historia de cómo terminamos desarrollando derechos colectivos.

Como saben, Canadá era colonia tanto de Francia como de Inglaterra. Luego se llevó a cabo una gran batalla en las planicies de Abraham, donde los ingleses derrotaron a los franceses. En ese momento Lord Jerome, de Inglaterra, aconsejó que debíamos hablar inglés, que fuésemos protestantes y diseñaron una comisión de ingleses y de franceses canadienses. Baldwin y Lafontaine, nuestros padres fundadores, decidieron entonces dar las gracias a Lord Jerome y tomar la iniciativa de trabajar colaborando conjuntamente y haciendo espacio a las dos culturas, haciendo espacio a los dos idiomas, haciendo espacio a las dos religiones y haciendo espacio a los dos sistemas de justicia: el derecho consuetudinario inglés y el derecho civil francés.

Así que desde el inicio empezamos adaptándonos y pienso que ello ha sido nuestra fuerza para aceptar y dar la bienvenida a las diferencias y para hacer el tejido de nuestra sociedad aún más fuerte. De

* Transcripción de audio, traducción facilitada por la S. R. E.

** Diputada Federal del Parlamento de Canadá. Integrante de las Comisiones de Derechos Humanos y de la Condición de la Mujer y Presidenta de la Comisión sobre la Condición de las Personas con Discapacidad.

ahí seguimos adelante dando la bienvenida a las olas de inmigración que hicieron a nuestro país desde la hambruna de la patata en Irlanda. Recibimos a los ucranianos, a los italianos y recientemente a los refugiados. Ha sido una sociedad que ha dado la bienvenida a la gente y les ha permitido ser diferentes. Nosotros no creímos en el crisol. Como el Secretario del Multiculturalismo anterior solía decir, preferimos la fritada en lugar del crisol, pues pensamos que es una ventaja dejar que la gente conserve su forma de hacer las cosas. Además, en un mundo globalizado, una de nuestras grandes ventajas es el tener muchos canadienses que hablan sus lenguas de origen.

Ustedes verán en mis comentarios sobre nuestro sistema que hay probablemente cuatro tópicos principales. El primero es la ley, de la cual ya han tenido una buena lección por parte del Dr. Young. Después decidimos en Canadá que lucharíamos por el lenguaje que empleamos para las cosas. ¿Estamos hablando sobre derechos a la igualdad o sobre no discriminación? ¿Estamos hablando de zanahorias o de palos? ¿Estamos hablando, como mencionaron la Dra. Peschard y la Sra. Acosta, sobre tolerancia? ¿Acaso la tolerancia es suficiente?, ¿la tolerancia plantea que nadie es inferior? O es el respeto y la dignidad que le damos a los demás en su diferencia. Creemos que el lenguaje es muy importante y por tanto procedimos a tener un lenguaje de inclusión en vez del de no discriminación. Creemos también que la idea de un tejido social fuerte se basa en relaciones en donde se cree que uno encuentra a su igual en el respeto a la otra persona, basado en el verdadero respeto a su diferencia y a su diferente punto de vista y no sólo tolerar a alguien que decidió ser diferente.

Así que tenemos ya dos de los temas importantes, el primero es la ley y el segundo el lenguaje. El tercer tema importante es el de la educación y la comunicación. Pensamos que no lo estamos haciendo suficientemente bien, aunque se dirá en la historia de los sucesos de Canadá que lo intentamos y fue cuando incluimos la Carta de Derechos. Para que esta Carta se emitiera, hubo un retraso de tres años que permitió que las leyes llegaran después de ser adoptadas por las provincias. Pero, lograr esta pieza de comunicación y de educación, que se convirtió en un código de conducta, ha sido muy importante para el país. La Carta de Derechos es un código de conducta diferenciado de las leyes y basado en creer en el fondo que podemos acceder a algo mejor.

El Profesor Irwin Cotler, uno de nuestros parlamentarios abogados más famosos y conocedores de los derechos humanos, habla siempre del código de conducta que la Carta de Derechos representa para movilizar la vergüenza de las personas. Movilizar la vergüenza de la gente que no cree en la igualdad de corazón y que entiende los derechos como lo políticamente correcto. Si la gente no cree en la igualdad de corazón deben estar avergonzados de sí mismos y ahora hemos empezado a creer esto y vivir esto en Canadá en todas nuestras escuelas y en el lenguaje. Pero existe todavía cierta gente para la que esto son solo palabras y no conocimiento. Siguen hablando con otro tipo de palabras discriminatorias hacia nuestros aborígenes, hacia nuestras personas con discapacidad.

Pero bueno, hicimos bien muchas cosas en el comienzo de nuestro país, lo que hicimos con nuestros aborígenes no fue lo correcto y ahora estamos pagando por esto. Ahora tenemos que superar este capítulo, de modo que complementemos el logro bicultural de LaFontaine para irnos hacia lo multicultural, porque nos avergüenza no haber actuado bien con la gente que ya se encontraba ahí al principio.

Al desplazarnos a este cambio de actitud, pensamos que la gente debe practicar lo que predica. Los resultados son mucho mejores cuando la gente entra en la toma de decisiones y nuestra sociedad es más rica por esta naturaleza incluyente. Los gobiernos deben dar el ejemplo. No podemos decir a la gente qué hacer, si no lo hacemos nosotros mismos. Así que la educación y la comunicación debe también ser el código de conducta entre nosotros mismos, el gobierno, de manera que hagamos bien lo que a nosotros toca.

La siguiente pieza importante, la cuarta pieza, es algo difícil, pues es la implementación y el hacer obligatorios estos principios. Hay muchas razones por las que esto es difícil. A veces se sobrepone la Carta de Derechos y Libertades de Canadá con la legislación de derechos humanos; tenemos un sistema basado en denuncias en vez de tener un sistema más moderno de auditorías para hacer revisiones más sistémicas; también tenemos esta eterna disputa entre derechos individuales y de grupo. Por otro lado, en la sección primera de nuestra Carta de Derechos, tenemos un precepto que dice que ninguna protección de la Carta es absoluta, por lo que queda en los jueces interpretar cuáles son los límites razonables que pueden prescribirse y justificarse en una sociedad libre y democrática. Así que significa que hay una aplicación

judicial de los derechos, basada en cosas como que la cantidad de recursos necesarios para que éstos derechos garantizados no infrinjan los derechos de los otros en la sociedad. Esto último ha llevado a que los observadores estén preocupados de la aplicación variante de los derechos entre juez y juez, entre Suprema Corte y Suprema Corte y al final la verdad es que a veces nos sentimos confundidos.

Otra parte de esta misma pieza, de la que habló el diputado Romero Apis, es lo que representan los sistemas federales. Los sistemas federales son un reto porque siempre existe un debate acerca de qué nivel es el responsable de aplicar los distintos modelos redistributivos. Si existe un fuerte sentido común en el tejido de la nación, se logra la capacidad de aplicar conocimiento y sabiduría local para perseguir un propósito común. Pero los gobiernos federales también complican la naturaleza ya de por sí complicada de los gobiernos. Cada uno culpa al otro por lo que no está haciendo, hay variaciones entre cada nivel de gobierno, existe desconocimiento sobre si se conocen las reglas que están aplicando, y los distintos niveles de gobierno que están funcionando. Hay muchísimas cosas en términos de apoyos y servicios que la gente está esperando, que son muy complicados actualmente en el sistema canadiense. Si se ve lo que sucedió la semana pasada durante la sustentación del informe de Canadá ante el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de la ONU, el gobierno federal literalmente se sentó a enumerar todas las reducciones de fondos que han hecho las provincias. No nos pudimos defender como gobierno federal y pedimos perdón por decisiones tomadas a nivel provincial. Así, temas como los derechos de las mujeres, los derechos de las personas con discapacidad, la reforma del sistema de salud están sufriendo recortes presupuestales que se diluyen en los diferentes niveles de gobierno.

Quiero llevarlos ahora a las lecciones que he aprendido como parlamentaria en cinco áreas. Les daré el punto de vista de algunas personas que saben más que yo sobre los temas. Les daré después algunos ejemplos de comparaciones entre la Carta de Derechos y la legislación de Canadá, y también les diré lo que hizo nuestro Comité Parlamentario sobre la Condición de las Personas con Discapacidad en un caso muy importante ante la Suprema Corte que fue el caso de Eldrich.

Eldrich fue una persona que entabló un caso contra el gobierno de British Columbia y lo ganó, porque el gobierno no podía ofrecerle una interpretación de lenguaje de sordos durante sus tratamientos de salud. Este caso se ganó en la Suprema Corte, sin embargo, ejemplos como los de este caso se repiten en todas las provincias. Así que, si se gana un caso en la Suprema Corte, ¿cómo nos aseguramos de que toda la gente en la misma condición reciba lo que necesita? También veremos qué tuvo que decir el panel del Comité de Derechos Humanos del Parlamento y terminaré mencionándoles lo que expuso nuestra Presidenta de la Suprema Corte, Beverley McLachlin, en una conferencia denominada Baldwin y LaFontaine, por esta especie de obsesión que tenemos siempre los canadienses por volver a los principios fundadores del país que Baldwin y Lafontaine entendieron muy bien para dar cabida a las diferencias. Así que este año tocó a ella dar dicha conferencia.

Al analizar estos últimos 15 años previos al cambio de milenio, los observadores como la gente del área de investigación del Parlamento, han mencionado que hemos tenido un periodo de afirmación de los derechos humanos sin precedentes tanto en lo nacional como lo internacional. Al entrar al nuevo milenio, les pareció apropiado hacer una evaluación del sistema de derechos humanos de Canadá, respondiendo si vamos a la realización de los derechos humanos, o bien, si se trata de otro ejemplo de retroceso. Y lo que encontrarán, pienso yo, es que debe de haber dinero asociado con todas las bellas palabras, y que si no podemos financiar con los recortes que la gente vaya y realice este trabajo, que investigue, que haga las auditorias, entonces difícilmente vamos a avanzar en este asunto. En este punto, para los defensores de derechos humanos hoy está claro al voltear a ver los últimos 15 años, que la igualdad no se consigue solamente mediante la compensación de casos aislados. Siguen existiendo patrones y prácticas de discriminación no intencional que afectan a los grupos marginados de nuestra sociedad y que deben ser atendidos de manera sistemática. Desde este punto de vista, la Comisión de Derechos Humanos debe adoptar un enfoque radicalmente distinto y más proactivo para eliminar la discriminación. Significa que estamos teniendo un serio problema con el sistema basado en casos aislados y queremos conocer otros casos y sistemas novedosos, como llevar a cabo auditorias, para llegar al punto de prevenir incluso que la gente llegue al nivel de la denuncia.

Lo que hicieron en Israel es interesante. Debido a sus extremismos religiosos, ellos no ven con buenos ojos la palabra igualdad. Pero lo que hicieron con su ley de acoso sexual fue eliminar la palabra igualdad y sustituirla por la palabra dignidad. Luego contrataron a alguien cuyo trabajo era auditar a empresas. Éstas tenían que tener una vicepresidenta mujer, debían saber cómo presentar informes, todos los trabajadores debían firmar que conocían cuáles eran sus derechos y posteriormente el auditor verificaba si todo esto se cumplía. En este caso, si existía una denuncia contra la empresa, pero todo lo demás parecía estar en su lugar, entonces se le daba la oportunidad a la empresa de demostrar que la discriminación no era sistemática y que se trataba solo de un caso aislado.

Así que de lo que estamos hablando es la diferencia real entre igualdad formal y sustantiva. La igualdad formal, es decir, aquella igualdad que trata a todos por igual, no es suficiente; sino la igualdad sustantiva, que significa que si existen desventajas estructurales en la sociedad, se requiere que el gobierno y los legisladores tomen en cuenta esto en sus acciones y políticas. Examinar la ley en el contexto social, para que las leyes y las políticas promuevan la participación plena de todos en la sociedad, independientemente de las características personales o pertenencia a un grupo. La igualdad sustantiva requiere poner en entredicho los estereotipos comunes con respecto a la pertenencia a los grupos que pueden subyacer a las leyes o a la acción del gobierno, así como asegurar que las diferencias importantes que resulten de la condición de vida de cada persona sean vistas y analizadas por los legisladores como por quienes buscan la igualdad. En un caso que sucedió ante la Corte, el caso *Law vs. Canada*, todo esto fue explicado muy bien.

En nuestra guía comparativa de la legislación de derechos humanos y la Carta, encontramos que se reitera en las provincias lo que sucedió en términos de la sección 15 de la Carta sobre la garantía del derecho a la igualdad. La Carta entró en vigor en 1982, pero la sección 15 entró en vigor hasta 1985, pues este periodo de tres años permitió a los gobiernos federal y de las provincias revisar y enmendar lo necesario a nivel local, tiempo que sirvió también como una gran oportunidad para la educación.

Sin embargo, entre la legislación de derechos humanos y la Carta de Derechos y Libertades existe un traslape. Como mencionó Young, la Carta aplica sobre cualquier ley o regulación de provincia o municipal, así como también sobre las acciones de gobierno. La legislación de derechos humanos, por su parte, prohíbe prácticas discriminatorias tanto en los sectores público como en el privado, pero solo en relación específica con actividades económicas, tales como el empleo y los servicios públicos disponibles. Por lo tanto, se dan casos de traslape de la ley y quiero mostrarles un par de ejemplos de cómo esto sucede.

Uno de estos ejemplos se dio cuando el dueño de un edificio de departamentos en Vancouver se negó a rentar un departamento a una persona aborigen. Se presentó una denuncia de discriminación ante el Consejo de Derechos Humanos de British Columbia, pero en este tipo de caso de discriminación por parte de un individuo privado no existió sanción posible ni a través de la ley, ni a través del gobierno, pues la renta de departamentos privados es jurisdicción de las provincias y si había que poner un recurso, este debía ser con la legislación de derechos humanos de la provincia y no ante la Comisión Federal. Estos son justamente los casos que son difíciles.

Otro ejemplo que es uno de mis favoritos es el caso de *Viney vs la asociación de Hockey de Ontario*. Viney era una jugadora joven que puso a discusión la sección 15.1 de la Carta argumentando que si ella era una buena jugadora de hockey, entonces se le debía permitir estar en el equipo. Es muy interesante que cuando ella trató de acudir al Código de Derechos Humanos de la provincia, sección 19.2, la Corte encontró que la sección 19.2 era inconsistente con la sección 15.1 mencionada. Por lo tanto, la sección del Código de Derechos Humanos ya no tenía efecto y tuvo que desecharse. Así que usando ambas legislaciones ella ganó y cierta parte de la legislación de derechos humanos local tuvo que ser desechada. El caso demostró que la Carta pudo tener impacto sobre el Código de Derechos Humanos de la provincia.

Una vez teniendo esta visión panorámica, llamé a mi amiga, Mary Lee McFrederin, una de mis colegas en la lucha por el hospital de mujeres de Toronto, que también formó parte de la lucha por incluir sexo y género en la Carta en 1982. Ella dijo que el extraordinario porcentaje de éxito en los casos constitucionales sobre derechos de las mujeres tiene que ver con el lenguaje utilizado. Los derechos a la igualdad es el sentido de la acepción negativa no discriminación, utilizada en muchas otras constituciones. Este éxito tuvo lugar en gran medida a factores clave como el financiamiento por parte del gobierno de

las primeras conferencias nacionales sobre la nueva sección de la constitución, que nutrieron a los primeros expertos en equidad constitucional que escogían y luchaban por los casos que estaban bajo prueba y, posteriormente, el haber tomado casos prueba para demostrar que tenían razón. Desde entonces se creó un fondo para la educación legal en derechos de las mujeres, que realiza aún la búsqueda de casos prueba de discriminación contra mujeres y contra personas con discapacidad y otorga apoyo legal. Nos volvimos buscadores de la igualdad, como clínicas de leyes. Escogíamos un gran caso, y nos dimos cuenta de que si alguno de nosotros ganaba uno de estos grandes casos iba a beneficiar a miles de canadienses porque ese caso representaría el caso tipo y sentaría jurisprudencia. Así que se escogían casos claros y seguros de ganar, para traer la posibilidad de que no se tuviera que recurrir de nuevo a la denuncia.

Ella también citó el fuerte movimiento social de mujeres que conocían bien los derechos articulados en la constitución, debido a la campaña nacional de educación pública mientras sucedía el proceso de redacción con defensoras de las mujeres estupendas como Dors Anderson y Mary Everts. Así que mientras se daba el proceso de redacción había un gran proceso de educación que fue financiado desde el inicio por el gobierno federal. Eso ayudó a que emergiera una nueva generación de mujeres y personas con discapacidad abogados y médicos, que dedican parte de su carrera a estos nuevos conceptos y tratan de desarrollar los mecanismos para generar un cambio sistémico.

Así que el programa financiado por el Estado para llevar casos ante la Corte referentes a la Carta fue absolutamente crucial para empezar a lograr un cambio sistémico, especialmente en referencia a los que serían los primeros casos de examen. Y la mayoría de estos casos no se hubieran dado sin tener esos fondos y aún en el caso de las clínicas de mujeres que también aún reciben dinero del “Fondo para casos sobre la Carta” para poder luchar por los derechos de las mujeres. Es claro que usualmente las organizaciones no gubernamentales que buscan la igualdad usualmente no tienen fondos suficientes y la gente que lucha tiene que sacar de su propia bolsa. Por eso, la perspectiva que contempla sólo litigios por lo general va a dejar de lado a la gente que no tiene los medios para el litigio. Pues por otro lado, van a estar las grandes corporaciones, por ejemplo de Estados Unidos, que cuentan con miles de millones para demostrar que no discriminan en contra de grupos pobres que sólo tienen acceso a algunos abogados y a ciertos fondos limitados.

Los jueces canadienses han tenido un alcance significativo y pienso que lo que a gente como Mary Lee le preocupa es que desde Eldrich, desde este caso, se han dado algunos pasos hacia atrás en la interpretación de la ley, porque este caso los asustó muchísimo. Lo que se llama el choque de la etiqueta con el precio; es decir, tomar un caso que dará resultados para pocos canadienses pertenecientes a la comunidad sorda, pero que acaparó muchos recursos, por lo que se temió una especie de bancarrota. Desde entonces, la Suprema Corte parece haber hecho todo lo posible para cambiar el lenguaje adoptando la idea de valores de igualdad, en vez de derechos de igualdad, y ya pasaron por tres pruebas legales para determinar algunos aspectos. A este respecto, algunas personas han observado la nueva composición de la Suprema Corte con interés y los activistas están preocupados porque ha habido una marcha atrás de cosas que se habían logrado, y que habrá que seguir empujando nuevamente.

Cuando evaluamos este problema del caso Eldrich en el Comité sobre la Condición de las Personas con Discapacidad en el Parlamento canadiense fue muy interesante, pues vinieron expertos a explicar qué es lo que en su opinión había sucedido. Una opinión muy interesante fue expresada por el señor Henry Luke, una persona sorda que fue muy franco con nosotros y que, en primer lugar, explicó que el caso no debía haber ido a las cortes, sino ser resuelto mucho antes de ir a las cortes, pues tomó más de 7 años llegar a una resolución final. Es decir, la amenaza de los litigios es que van en contra de lo que la gente quiere. La gente no quiere ir a los tribunales. Lo que se requiere es que las leyes estén ahí, para que la gente se apegue a ellas, mucho antes de que los casos tengan que ir a los tribunales y particularmente en este caso de derechos básicos.

Es interesante ver lo que ha sucedido en las provincias. Algunas de nuestras provincias más apegadas a la derecha, British Columbia y Ontario, argumentan que no son responsables de proporcionar el servicio de lenguaje de señas por decisiones de la Corte que conciernen a otras provincias y no a ellos en particular. Este tipo de cosas de apegarse demasiado literalmente a la ley, en vez de al espíritu de la ley, es lo que es verdaderamente fatigoso, consume mucho tiempo y es francamente molesto.

El abogado que ha estado al frente del “Centro de Defensoría Legal de las Personas con Discapacidad en Canadá”, David Baker, ha dicho en sus testimonios que: Primero, no es suficiente dejar que estos casos sean litigados y menos que se litiguen casos concernientes a la Carta. Segundo que, como en muchas otras áreas, para realizar cambios en estas áreas, se requiere acción por parte del gobierno, no existe otro lugar para esperar cambios más rápidos que de ahí. Tercero, una vez que la Corte o el Parlamento establezcan cuáles son los principios a seguir, se necesita que se establezcan mecanismos para resolver los casos de manera sistémica. De lo contrario, nos encontramos con que tenemos pedazos de solución para un problema nacional y que las Cortes son extremadamente resistentes a involucrarse en asuntos que tengan repercusiones sustantivas de financiamiento de políticas públicas. Las Cortes argumentan, de manera comprensible, que serán criticadas por los medios nacionales si llevan un caso al extremo, de modo que el litigio lo quieren utilizar como el recurso último y no como la primera línea de ofensa o defensa en un caso. Por ello, Baker cree que el litigio es un signo de que la comunidad de personas con discapacidad han sido defraudados por sus representantes electos.

De esta evaluación podemos concluir que la ley es absolutamente necesaria. Pero, ¿quién debe liderar esta lucha?, ¿si es el Parlamento o las Cortes, o primero el Parlamento y luego las Cortes dan seguimiento? La pregunta es ¿cómo nos aseguramos de que se atiendan los problemas sistémicamente de la manera en la que esperamos de nuestras instituciones y nuestra sociedad? Así que es cuestión de los legisladores el escoger estos principios, erradicar la discriminación e implementar una perspectiva fundamentada en los principios. No podemos depender del tipo de respuestas ideosincráticas que den los jueces de las Cortes.

Otra preocupación mostrada por la gente involucrada es que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no tiene en realidad la capacidad para hacer todo el trabajo que tiene que hacer, combinado con las auditorias que ya realiza. Así que en el panel de revisión de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento, llamamos a representantes de la Comisión Nacional y fue interesante que ellos reiteraron esos mismos sentimientos anteriores. El panel de revisión llegó así a la conclusión de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos debía ampliar su mandato, para facultarla a realizar auditorias similares a las que se contemplan en la Ley de Equidad Laboral para las corporaciones y el gobierno, pero ahora también para permitirle auditar a las empresas proveedoras de servicios. Se hablará de esta ley más adelante en el Foro, pero lo que quiero expresar aquí es que hay que seguir facultando a las comisiones de derechos humanos con mas medios y facultades, de modo que puedan continuar con su trabajo de seguir apuntando cuáles son las barreras que aún persisten para la inclusión de los grupos en desventaja, en cualesquiera partes donde éstas se encuentren.

Es interesante observar que la mayor cantidad de denuncias ante la Comisión, cerca de un tercio, tiene que ver con asuntos de personas con discapacidad. Y es interesante observar también el tipo de remedios que la Comisión está adoptando. No se trata de llegar a situaciones coercitivas, sino de negociar metas específicas y tiempos con los empleadores. Una y otra vez ver con ellos en qué objetivos se va avanzando en un año, cuáles son los medios, qué objetivos se plantean para el año siguiente, etc. Así que el punto para que esto se pueda solucionar es la negociación con los agentes discriminadores.

En Canadá donde hemos trabajado con esto progresivamente desde hace 20 años, casi todos los problemas eran problemas individuales y ahora son problemas sistemáticos. Las organizaciones han estado trabajando con asuntos individuales, mientras que gradualmente nos movemos hacia adaptarlo a un enfoque sistémico. Ahora, tenemos que tener la autoridad legal para hacerlo, pues no podemos movernos más allá de lo que nos indica la ley. Ese es el primer punto.

Hubo una revisión del panel sobre la Comisión de Derechos Humanos, de donde emanó un informe que establecía la necesidad de transformar las facultades de la Comisión para permitir cambios educativos y de comunicación. En el informe se menciona que en vista de que la vía de los litigios caso por caso no ha funcionado del todo, la Comisión debía cambiar su misión para que ésta no estuviera centrada en la resolución de casos individuales, sino centrar su misión y recursos en cuestiones prioritarias de derechos humanos, como concentrarse en el desarrollo de políticas públicas, inclusión, peticiones especiales y responsabilidades en torno a la Ley de Equidad Laboral. El reporte enfatizó que la educación y la promoción de asuntos de igualdad deben estar entre las funciones más importantes de la Comisión. Ir más allá de los discursos y la distribución de folletos y salir a las calles a estar creando relaciones con la

comunidad, ahí donde las personas reciben y dan los servicios y capacitar a la gente directamente, como parte fundamental de las labores de la Comisión.

Quiero volver a lo que nuestra Presidenta de la Suprema Corte, Beverley McLachlin manifestó en la Conferencia LaFontaine-Baldwin. Algunas de sus consideraciones se remitieron a los principios de nuestros padres fundadores al decir que los derechos deben estar sustentados en los principios de la sociedad civil. Ella ha dicho que debemos confrontar el lado oscuro de las diferencias humanas. Reconocer en nuestras propias necesidades el precio de marginalizar a otros, el precio de vivir guerras, sufrimiento y la falta de realización del potencial humano. De acuerdo con ella, debemos dotar a los refugiados y las minorías extranjeras del refugio físico que ofrece un estado nación protector y con el refugio conceptual del respeto y la capacidad de adaptación implicado en el principio de que todas las personas valen lo mismo y merecen el mismo respeto, sin contemplación de su pertenencia a determinado grupo. Solo así podemos combatir la discriminación y exclusión que ha marcado tanto la historia de la humanidad.

Y espero hoy ayudar a que hagamos una reflexión sobre lo que enfrentamos en el planeta. Pienso que si no reconocemos, si no les damos la oportunidad a las personas de contribuir a su nivel óptimo, el resultado es que terminaremos con mayor turbulencia social y más guerras. Creo que debemos entender que debemos elaborar políticas en serio para las personas que no están presentes en esta mesa. Esas personas necesitan estar en la mesa para decirnos cuáles son sus necesidades y deben estar a nuestro lado en la elaboración de las políticas públicas. Es solo mediante buenas políticas públicas que promuevan la participación de los beneficiarios de las mismas que empezaremos a respetar sus derechos. Alcanzar plena responsabilidad social y plena justicia social tiene que ver con las relaciones reales entre las personas, con el sentimiento de pertenencia, por lo que la paz para mí no significa la ausencia de guerra, sino la presencia de la justicia social. En este sentido, hasta que no podamos hablar de una situación incluyente en nuestros países para ser capaces de compartir este pequeño planeta y darnos cuenta de la verdadera patología que genera la discriminación, no podremos mirar hacia una sociedad saludable que nos brinde la paz que todos sabemos que queremos.

ELIMINACIÓN EFECTIVA DE LA DISCRIMINACIÓN*

*Dip. Patricia Garduño Morales***

Muchas gracias, quiero agradecer a la Mtra. Patricia Olamendi por su presentación y gracias también por la invitación a participar en este tema que nos parece de lo más importante.

Estoy consciente de la importancia de reunirnos con el propósito de encontrar conceptos que nos lleven a la eliminación efectiva de la discriminación en este tiempo, en el umbral del siglo XXI. Enmarco este proceso de reflexión dentro de un contexto de maduración y perfección paulatinas que caracterizan a la historia humana. Poco a poco sabemos mejor qué y cómo somos.

La filosofía y las ciencias, lo mismo que los fenómenos y las experiencias depuran nuestro parecer y nos conducen a un reconocimiento mayor de los atributos propios de la especie, por razón de nuestros géneros próximos y de nuestras diferencias específicas. Hablar de discriminación en pleno siglo XXI no puede causar menos que indignación y es ésta la terrible realidad a la que día con día se enfrentan miles de seres humanos que son marginados y viven en condiciones de desventaja debido a actitudes y a acciones provenientes de otros seres humanos iguales en naturaleza. Sin duda esta evolución cultural significa en el fondo que cada vez con mayor objetividad y menos prejuicios, nos vamos reconociendo como iguales y nos molesta que alguien se atribuya status o conductas de superioridad que den lugar a la discriminación.

Muchas son las definiciones que se han dado sobre discriminación, pero yo creo que todas convergen en que cualquier acto discriminatorio es un atentado a la dignidad de las personas, que se traduce en un trato inhumano que deriva en la anulación del ser. Para atender, contener y evitar los actos de discriminación entre las personas, es indispensable entender en primer término que es inaceptable que exista trato desigual entre humanos, que se traduzca en rechazo, restricción, exclusión, marginación y denigración; en una sola frase, en desprecio hacia el otro por razones inaceptables.

Partimos de que toda persona tiene dignidad por el solo hecho de serlo, es entonces que todos existimos por la misma causa y dirigidos hacia un mismo fin. El desarrollo humano pleno, sin embargo, a lo largo de la historia de la humanidad han existido prácticas inhumanas de contactos desiguales y discriminatorios hacia determinados grupos de personas y que han llegado a situaciones graves de odio y violencia. Es entonces que caemos en cuenta de que la discriminación encuentra sus causas en patrones

* Transcripción de la grabación

** Diputada Local. Presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

culturales cuyo origen se haya en diversos factores tanto políticos como sociales, económicos, jurídicos y psicológicos. Es cierto que en el ámbito internacional se iniciaron los avances a favor de combatir la discriminación mediante la aprobación de diferentes instrumentos que establecen los derechos humanos y que tienen la finalidad de erradicar las prácticas discriminatorias. En el ámbito nacional, México ha accedido al nuevo siglo siendo factor determinante la transformación de sus instituciones. Desde los lugares mas remotos del territorio, lo mismo que desde la profundidad de las carencias comunitarias o de las inquietudes, los mexicanos decidimos movernos hacia la transformación política a través de la alternancia democrática.

Esta modificación política ha representado una aspiración generalizada para construir sociedades mas justas, abiertas y participativas en las que la convivencia pueda y deba llegar a ser igualitaria y equitativa. Esta orientación ha sido de tal profundidad, que ha acabado por incidir en el marco jurídico del Estado mexicano constituyendo una reforma que debe ser estructural. Como ya lo había señalado el diputado Romero Apis, el 14 de agosto del 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una adición al artículo primero constitucional que establece el derecho a no ser discriminado: ha quedado prohibida toda discriminación que atente contra la dignidad humana, que menoscabe los derechos y libertades de las personas. Así nos encontramos con un Gobierno Federal con la firme voluntad de atender el problema en su justa dimensión, demostrando con ello el interés y compromiso de gobernar para todos los mexicanos y mexicanas sin distinción.

El primer producto de los trabajos de la Comisión Ciudadana de Estudios sobre la Discriminación está reflejado en la iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, enviada por el Presidente Vicente Fox a la Cámara de Diputados el pasado mes de noviembre del 2002, y la cual seguramente habrá de encontrar la aceptación de los legisladores y llegará a ser pronto parte de nuestro derecho positivo. Hemos de coincidir en que eso es un gran paso más hacia el objetivo principal de eliminar la discriminación, teniendo presente que la identidad de cada persona está dada precisamente, por las diferencias que la hacen ser única, singular e irrepetible.

Derivada de la referida reforma a la Constitución ahora corresponde a los Congresos Federal y locales realizar una revisión de los ordenamientos que de alguna manera contienen disposiciones o lagunas que pueden dar lugar a actos de discriminación, a fin de reformarlos, así como para que legislen en concordancia con la ley que emita el Congreso de la Unión, para lo cual han de tener presente que las disposiciones legales no sólo deberán abordar actos de discriminación de autoridades hacia particulares, sino también las que se dan entre estos últimos.

Pero las leyes por si solas no logran el objetivo planteado. Podemos tener la ley mas perfecta pero de nada nos sirve si sus disposiciones no se actualizan, si no se respeta su contenido, lo que significa que necesitamos mecanismos que ayuden a ello, acciones afirmativas que coadyuven a hacer efectivos los postulados, políticas públicas y acciones afirmativas tendientes a ir al fondo del asunto; a realizar una transformación cultural, un cambio real de aquellos patrones culturales para cambiar conductas, acciones y modos de ser y de pensar.

No podemos aceptar que se lleven a cabo simples políticas asistencialistas a los grupos vulnerables que antes de beneficiarlos los perjudican, al acentuar más el trato diferente. En este mismo sentido la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, basándose en la aspiración social y el apoyo de personas y grupos interesados en el tema, elabora actualmente el dictamen de ley contra la discriminación que esperamos sea aprobado en el próximo periodo ordinario de sesiones. Este trabajo ha sido producto del esfuerzo de muchas personas interesados, yo aquí reconozco el trabajo de Gilberto Rincón Gallardo que ha sido muy importante para la elaboración de este dictamen.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estamos preocupados por generar una legislación que tenga por materia el desarrollo humano y que por efecto persiga abatir rezagos, equilibrar oportunidades, disminuir la vulnerabilidad y en general mejorar la calidad de vida en términos de salud, educación, ingreso y acceso a la justicia. Existen conductas de exclusión y marginación en perjuicio de grupos sociales específicos: mujeres que sufren de marginación al pretender acceder a la educación, al trabajo o a un mejor salario; población indígena que es ignorada por razones étnicas o lingüísticas; personas con discapacidad motriz, visual, auditiva, mental y de lenguaje; niños que sufren desnutrición,

maltrato, abandono, explotación laboral o sexual, violencia o desintegración familiar; adultos mayores en situación de vulnerabilidad al no poder valerse por sí mismos quedando expuestos a inseguridad o desamparo; algunos tipos de enfermos, como los que padecen VIH-SIDA, que no son atendidos o no son atendidos correctamente; los que por motivos religiosos se encuentran en situación de marginalidad en las comunidades.

La discriminación conceptualizada en la ley deberá basarse en la distinción, exclusión o restricción que sufra una persona o grupo de personas y la ley tendrá por objetivo el reconocimiento o el ejercicio de los derechos fundamentales y la igualdad de oportunidades de las personas bajo cualquier circunstancia o condición.

En síntesis, los legisladores del Distrito Federal nos hemos sumado a la corriente del humanismo que circula por el mundo, por México y por nuestra ciudad. Reconocemos que en la medida en que podamos colaborar para abatir esas discriminaciones, podremos aumentar las oportunidades y, por lo tanto, disminuir los privilegios, de forma que el bien individual pueda orgánicamente empalmar y configurar bienes comunes a grupos de personas capaces de construir bienes públicos. Esta renovación en la cosmovisión y normatividad de la convivencia, reconoce que las nuevas tareas del gobierno no consisten tanto en dar cosas como en crear oportunidades, y las oportunidades que reclama nuestro tiempo consisten en la posibilidad de dotar al orden público de rostro y contenido humanos. Estamos convencidos que evitando las disparidades mediante normas de no discriminación y de equidad en las oportunidades, acabará por acceder una reforma estructural, una convivencia redistributiva y una urbe con mejores posibilidades.

Hemos propuesto en esta nueva ley acciones afirmativas como programas de gobierno, campañas de igualdad de oportunidades y de difusión de los derechos, instituciones responsables de prevenir y atender la discriminación, sensibilización de la sociedad, entre otras. Resulta necesario mencionar que dentro de los actores que han de participar en esta gran tarea, sin lugar a duda juegan un papel de suma importancia los medios de comunicación, por el grado de influencia que ejercen en las personas y por ende en su actuación. Es menester iniciar con una campaña de sensibilización de estos actores para después invitarlos a participar y lograr que asuman un compromiso para que juntos logremos combatir la discriminación.

Debemos tener presente que un país que verdaderamente quiera ser democrático deberá entender que la democracia es un estilo de vida en el que todas las personas sin distinción encuentran cabida, en el que cada ser humano tiene derechos por su propia naturaleza y el Estado es el responsable de crear las condiciones necesarias para su adecuado ejercicio y protección. Ya que en la medida en que cada persona ejerza y goce de sus derechos en esa misma medida logrará su desarrollo y consecuentemente su realización plena. Para el logro de tal fin es necesario que exista un verdadero Estado de Derecho, es decir que contemos con las normas suficientes que rijan la vida en sociedad y que todo individuo apegue sus actuaciones a la ley.

El tema debe ser abordado en términos positivos a fin de que encuentre mayor aceptación. Hemos comprobado que las prohibiciones y sanciones, aunque necesarias, no inhiben las conductas, por lo que resulta mejor encaminar esfuerzos y acciones a favor de la igualdad y la dignidad de las personas, la aceptación de los otros y la convivencia armónica. En pocas palabras se trata de darle su lugar a los derechos humanos, a la igualdad y al trato digno; de tener bien claro que la igualdad excluye la discriminación y fortalece la democracia. Los derechos humanos alientan la vida de una auténtica democracia, son expresión concreta de la dignidad humana. Sin respeto cabal a los derechos humanos no podemos hablar de democracia. El ejercicio responsable de la libertad en la democracia conduce a la justicia y a la igualdad de oportunidades para la consecución del bien común.

LEGISLAR CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

*Dip. Hortensia Aragón Castillo**

Como toda práctica cultural, las actitudes discriminatorias se reproducen socialmente fortaleciéndose de igual manera al trasladarse de generación en generación. Yaunque su existencia pareciera ser desde siempre, no siempre suelen identificarse de igual manera, ya que un mismo tipo de discriminación en determinado momento histórico puede adoptar rostros diferentes. Rostros que se matizan según la carga de estigma con la que, directa o indirectamente, se busque permear al conjunto social que les rodea.

El primer paso para abordar la necesidad de legislar en torno a la eliminación de toda forma de discriminación en México, estriba no sólo en demostrar lo pernicioso que estas prácticas resultan para el fortalecimiento democrático de nuestra sociedad, sino en visibilizar lo altamente discriminatoria que suele ser nuestra práctica diaria. Esto es, asumir que, en cada uno de nuestros actos, introyectamos una dosis de estigma con la que potencialmente se pervierte el concepto de “derecho igualitario”, al suponer que el otro o la otra, por alguna razón difícil de explicar, no debe disfrutar de ciertos beneficios o derechos que creemos sólo inherentes a nosotros mismos o a nuestro grupo.

Coincido con Rincón Gallardo cuando habla de la necesidad de hacer visible el fenómeno discriminatorio en toda su dimensión y profundidad, reconociendo en ello “el enorme daño social que existe detrás de cualquiera de las manifestaciones de desprecio hacia quienes somos diferentes”. Abrir el debate público en este asunto es ya de por sí un avance, pues las actitudes discriminatorias suelen convertir en tabú aquello que estigmatizan; trátase de mujeres, discapacitados, homosexuales, indígenas, pobres, ancianos y otros muchos etcéteras.

Lo prosaico de esto es que aunque la “norma” suele interpretarse como posición mayoritaria, entendiéndose como fuera de la norma, lo anormal o minoritario, al sumar a todas las minorías socialmente discriminadas por cualquier práctica, estaríamos en realidad hablando de una inmensa mayoría. Difícilmente habría alguien que pudiera mantenerse al margen de algún tipo de discriminación; por lo tanto, lo primero que habría que retirar de este debate, es la idea absurda de que legislar en contra de la discriminación en México es legislar para un grupo minoritario.

Aunque bien vale la pena reconocer que, a diferencia de otros, hay sectores altamente vulnerables por la multiplicidad de actos discriminatorios de los que son objeto, un ejemplo pueden ser las mujeres indígenas de nuestro país.

* Diputada Federal. Integrante de la Comisión de Población y Asuntos Migratorios de la H. Cámara de Diputados

Acotación aparte requiere hablar de la “discriminación positiva” que conlleva una lucha constante por incorporar a través de la legislación acciones afirmativas tendientes a eliminar las condiciones de desigualdad; en este sentido la medida más reciente fue a favor de las mujeres al reformarse el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales -Cofipe- para garantizar una mayor presencia de éstas en las candidaturas de representación popular. Esta y otras medidas semejantes por ningún motivo deberán considerarse discriminatorias en el sentido negativo que aquí estamos tratando .

Una vez que se reconoce que la discriminación es un grave problema social, no sólo por que propicia la violación de los derechos humanos fundamentales sino por que se convierte en un lastre para todo proyecto democrático, estamos en condiciones de señalar la importancia que reviste legislar sobre este tema, sobre todo cuando México ha caminado en materia de derechos humanos a la saga de lo que el derecho internacional ha propuesto.

En este sentido, se reconoce la importancia que reviste la reforma constitucional que incluyó en el artículo primero de nuestra Carta Magna la prohibición de toda forma de discriminación. De ahí se deriva uno de los más grandes y mejores esfuerzos en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. Me refiero a la iniciativa de Ley que recientemente presentó el Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados para prevenir y erradicar la discriminación en nuestro país y que hoy comento.

Digo importante no sólo por la pertinencia de la misma, sino porque se coloca a la discriminación dentro de los temas prioritarios de la reforma del Estado en la construcción de una política de defensa y promoción de los derechos humanos. Pero además, porque conceptualiza de forma más amplia este fenómeno al definir en su artículo 4º que:

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

También se entenderá como discriminación a la xenofobia en cualquiera de sus manifestaciones.”

De un comparativo entre esta redacción y la alcanzada en el artículo 1º de la Constitución se desprende que la Ley secundaria incluye de manera específica otros elementos de discriminación social como son, la condición económica, el embarazo y la lengua, modificando también el concepto de género por el de sexo e incluyendo de manera particular la prohibición de la xenofobia en cualquiera de sus manifestaciones. Esto último gracias a la precisión que logran darle al vago concepto de “preferencias” que se alude en la Constitución por el directo de “preferencia sexual”

Comparativo entre el Artículo 1º. Constitucional y la Iniciativa de Ley de Ejecutivo.

Constitución	Ley
atentado contra la dignidad humana que pretenda anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas	distinción, exclusión o restricción, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos fundamentales y la igualdad real de oportunidades de las personas.
origen étnico	origen étnico
origen nacional	origen nacional
Género	Sexo
Edad	Edad
capacidades diferentes	Discapacidad
condición social	condición social
	condición económica
condiciones de salud	condiciones de salud
	Embarazo
	Lengua
la religión	Religión
Opiniones	Opiniones
las preferencias	preferencias sexuales
estado civil	estado civil
	Xenofobia
Cualquier otra	Cualquier otra

Cabe mencionar aquí, algo que todos sabemos; el instrumento jurídico, la ley, funciona siempre y cuando las instituciones generen los mecanismos y las políticas públicas que le den pertinencia y aplicabilidad sistematizada y constante a lo escrito para que la ley no sea sólo letra muerta. Me parece que es exclusivamente en este sentido y no en otro en el que se puede sustentar la propuesta de creación de un Consejo Nacional para prevenir la discriminación. Facultado para vigilar el cumplimiento de la ley en esta materia, pero a mi gusto con un margen mayor de autonomía, que le permita ciudadanizar más sus órganos internos y legitimar mejor sus actos. Un Órgano de Estado, tal y como esta presentado en la propuesta, donde la Junta de Gobierno, cuyo Presidente es nombrado por el Presidente de la República, cuenta con ocho representantes del Poder Ejecutivo, entre los que están el Presidente, los representantes del Presidente y los Secretarios de Estado, y sólo tres de la Asamblea Consultiva, es evidente que no garantiza el rango de autonomía que requiere un Consejo que tendrá que afrontar una problemática cuya raíz subyace en la mayoría de los casos en las prácticas culturales que sustentan el mismo imaginario social que fortalece al Estado Nación de hoy en día.

Otro asunto que no comparto es el que tiene que ver con el no introducir la figura de la discriminación claramente tipificada como delito, ya que no expresa las formas de combatirla legalmente, al menos en los casos más comúnmente señalados en la sociedad. De ahí que el medio procedimental que desarrollaría el Consejo sería la conciliación como garantía de la defensa de sus derechos. A menos que esta iniciativa impacte modificaciones a los Códigos Penales y otras normatividades, se corre el riesgo de quedarse cortos en este tramo.

Muy deshonesto sería de mi parte el no reconocer en todo lo que vale el esfuerzo que este equipo de trabajo ha realizado, su preocupación oportuna en la materia, su tino en redefinir la condición financiera del mismo a través de una partida presupuestaria aprobada por el legislativo en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que a mi juicio es totalmente correcto, el hacer de la investigación y capacitación tareas ejes de este órgano, y muchos otros elementos que el espacio no permiten abundar; sin embargo, no deja

de preocuparme la distancia que suele darse entre los hechos y las palabras, muy decepcionante sería para quienes hemos acogido esta iniciativa con entusiasmo, que la misma sólo fuera parte de una campaña más de imagen para el Ejecutivo.

Digo esto por que para nadie es un secreto que los crímenes salvajemente cometidos contra mujeres en Ciudad Juárez, son una de las formas más cruentas que adopta la discriminación, en este caso hacia las mujeres en su carácter de feminicidios; por lo que resulta totalmente incongruente que a unos días de haber presentado su iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el pasado 8 de marzo, justo en el Día Internacional de la Mujer, el Presidente de la República haya rechazado la petición que la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, haciendo eco de una demanda nacional sostenida por cientos de organizaciones sociales y ciudadanas del país, le hiciera de hacer uso de su facultad como Presidente de la República para disponer la atracción de las investigaciones de estos homicidios, dada la magnitud de los crímenes y la incapacidad demostrada de las autoridades locales.

Entiendo que cuando el Presidente Fox rechaza hacerse responsable de estas investigaciones y exige al gobierno local que se aplique en las mismas, no es la congruencia lo que le preocupa, sino el peso de una decisión que bien pudiera afectarle, eso sí, en los preocupantes resultados electorales del 2003.

Que la esperanza por alcanzar una sociedad cada vez más justa, cada vez más equitativa, cada vez más tolerante, cada vez más incluyente y por supuesto cada vez más humana, no decaiga nunca.

PANEL 3
POLÍTICAS PÚBLICAS Y MEJORES PRÁCTICAS
PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA*

*Dr. Rodolfo Tuirán ***

Voy a hacer una presentación vinculada con el tema del panel sobre las mejores políticas públicas para combatir la discriminación. Voy a dividir mi presentación en cuatro grandes temas. Primero, voy a presentar evidencia que tiene que ver con las percepciones acerca de la discriminación y algunas de las realidades vinculadas con este fenómeno social. Después, voy a abordar muy rápidamente el papel de las políticas públicas para combatir la discriminación, centrándome en particular en el papel de las políticas sociales. Y, por último, voy a plantear una idea fundamental que tiene que ver con la eficiencia de las políticas sociales y las mejores prácticas al respecto.

Empiezo con el tema de las percepciones y las realidades. Una información que es muy relevante es la que genera la encuesta del Latinobarómetro, que habla sobre las percepciones que tienen los latinoamericanos sobre la discriminación. Primeramente, la información que presenta tiene que ver con una pregunta vinculada con ¿cuáles son en la opinión de los entrevistados en toda América Latina y país por país los grupos más discriminados? Se les brindaron 25 diferentes opciones de respuestas que incluían desde discriminación por raza, etnicidad, género, edad, preferencia sexual, entre otras. De esta lista de 25 grupos, la mayor parte de las personas entrevistadas respondieron y agruparon sus preguntas en torno a tres grandes tipos de grupos en situación de vulnerabilidad, básicamente negros, indígenas y pobres. Estos son, según esta encuesta, los grupos más discriminados, y una de las cosas que llama la atención es que los latinoamericanos sólo reconocen estos tres tipos de discriminación, por raza, etnicidad y clase.

* Transcripción de audio

** Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social

Percepciones acerca de los grupos más discriminados (porcentaje)

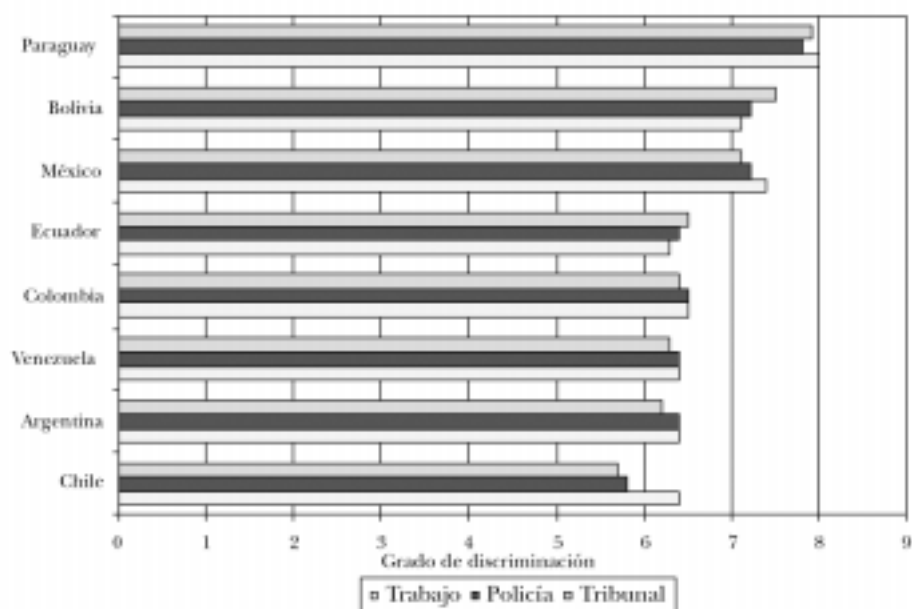
País	Negros	Indígenas	Pobres
Panamá	32	13,3	21,1
México	3,8	46,9	25,5
Bolivia	1,5	46,9	26,5
Guatemala	2,3	58,7	26,9
Perú	22,1	26,6	28,7
Brasil	49,8	0,7	29,5
Ecuador	21,1	31,8	30,6
Uruguay	18,6	0,1	30,9
Costa Rica	4,4	11,0	31,5
Honduras	4,6	6,9	35,3
Chile	1,2	22,2	36,6
Colombia	17,3	11,3	39,8
Argentina	4,9	3,8	40,0
Paraguay	0,4	18,9	44,8
Venezuela	10,9	23,1	45,4
Nicaragua	5,4	3,1	60,3
El Salvador	0,5	0,5	69,1

Fuente: Behrman, Jere R., Alejandro Gaviria y Miguel Székely "Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implications" en Behrman, Jere (et. al.) *Who's In and Who's Out*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., 2003.

En el caso de México, cerca del 47% de la población entrevistada respondió que el grupo más discriminado era el de los indígenas, o en el caso de Brasil, el de los negros con 49.8%. Ustedes pueden advertir que la proporción de discriminación está asociada con la importancia o predominancia relativa de estos grupos en cada país. Esta es una de las primeras conclusiones interesantes de esta información.

Ahora bien, también se puede advertir que las percepciones de discriminación varían de manera considerable entre país y país y se observa que no hay una diferencia muy significativa en la percepción que tienen las personas de discriminación en tres ámbitos institucionales específicos: en el trabajo, por la policía o en los tribunales. Las personas no son capaces de distinguir claramente si se discrimina más en un ámbito institucional o en otro, pero en todo caso, utilizando una calificación en realidad el índice va de 1 a 10, en donde 1 es ausencia de discriminación y 10 es una marcada discriminación. En el caso de México estamos hablando de cerca de una calificación de entre 7 y 9 en los tres ámbitos institucionales, que es una calificación percibida como muy significativa en relación con el caso de los indígenas.

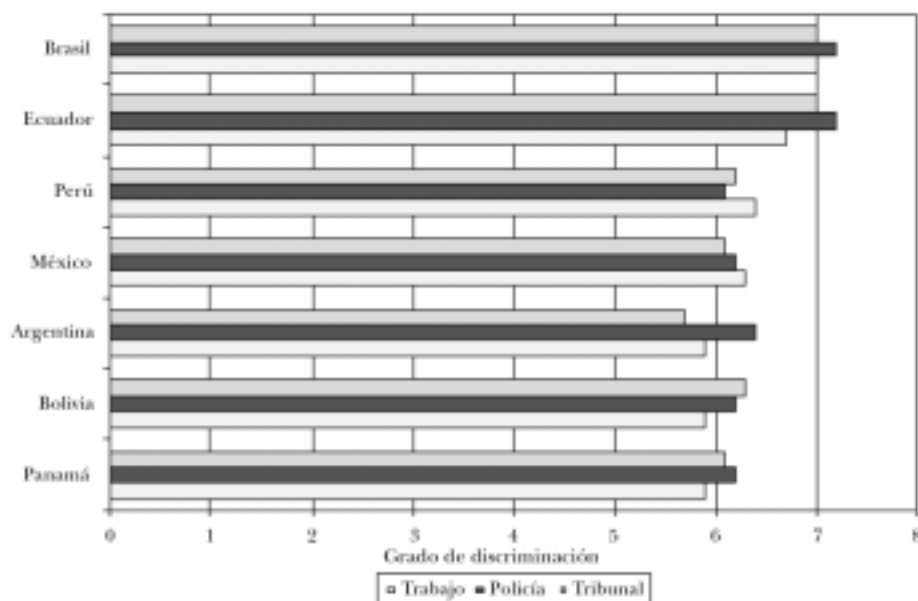
Percepción de discriminación hacia los grupos indígenas según pa



Fuente: Behrman, Jere R., Alejandro Gaviria y Miguel Székely "Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implications" en Behrman, Jere (et. al.) *Who's In and Who's Out*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., 2003.

En el caso de los negros, sucede también que hay una asociación muy marcada, quizá con la única diferencia aunque no tan significativa en términos del promedio que es Argentina. En el resto son bastante homogéneas esas percepciones en los tres ámbitos institucionales.

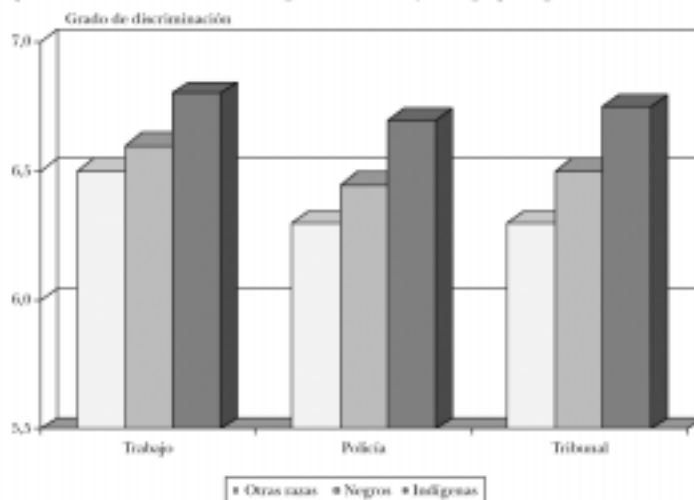
Percepción de discriminación hacia los negros según país



Fuente: Behrman, Jere R., Alejandro Gaviria y Miguel Székely "Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implications" en Behrman, Jere (et. al.) *Who's In and Who's Out*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., 2003.

Ahora bien, cuando se les pregunta a las personas que son discriminadas acerca de la autopercepción que tienen, si son o no discriminados, vean esta información que me parece muy relevante.

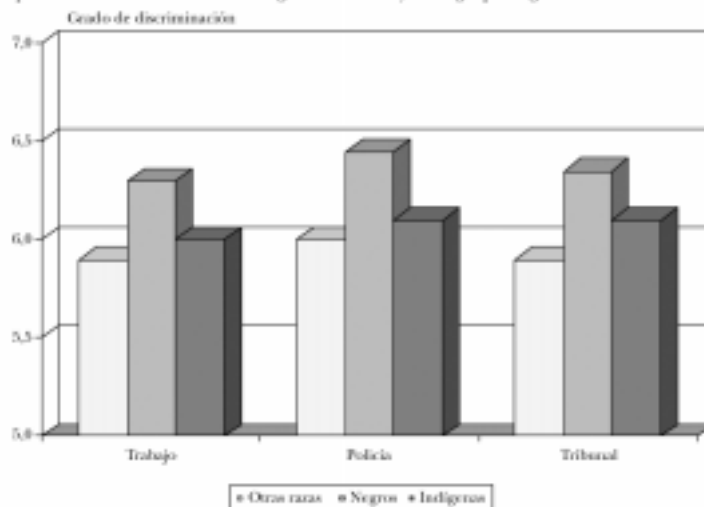
Percepción de discriminación de los indígenas hacia ellos y otros grupos según ámbito institucional



Fuente: Behrman, Jose E., Alejandro García y Miguel Solís. "Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implications" en Behrman, Jose (et. al.) *Who's In and Who's Out*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., 2003.

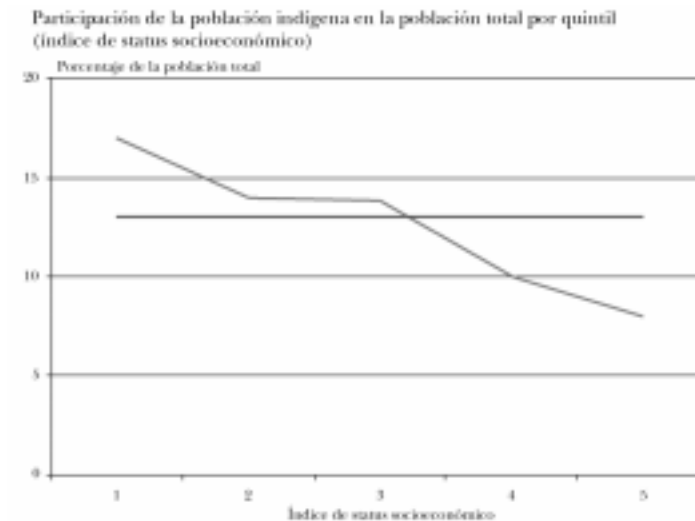
En realidad los indígenas se autoperciben como muy discriminados y mucho más significativamente discriminados con respecto a negros u otros grupos sociales en los tres ámbitos institucionales. Esta es otra conclusión relevante desde el punto de vista empírico. No sólo las poblaciones nacionales reconocen a estos grupos como encontrándose en una situación de vulnerabilidad importante, sino que también estos mismos grupos se autoperciben como discriminados y de manera significativa en los tres ámbitos institucionales. Con la población negra sucede algo similar. Ellos también se autoperciben como muy discriminados en los tres ámbitos institucionales y más discriminados que los dos grupos restantes.

Percepción de discriminación de los negros hacia ellos y otros grupos según ámbito institucional



Fuente: Behrman, Jose E., Alejandro García y Miguel Solís. "Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implications" en Behrman, Jose (et. al.) *Who's In and Who's Out*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., 2003.

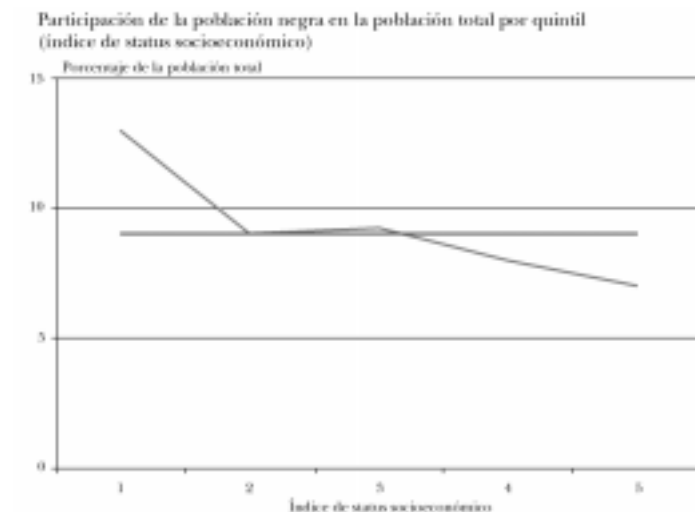
En esencia, la discriminación y los mecanismos de exclusión funcionan de tal manera que terminan al mismo tiempo teniendo un impacto sobre el status socioeconómico y los ingresos de las personas, y también se expresa en muchos otros rezagos específicos. Esta es la participación de la población indígena en la población total con respecto a un indicador de status socioeconómico y vean como la línea horizontal es el porcentaje que representan en la población total y están distribuidos abajo por quintiles.



Fuente: Behrman, Jere R., Alejandro García y Miguel Székely. "Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implications" en Behrman, Jere (et. al.) *Who's In and Who's Out*. Inter-American Development Bank, Washington D.C., 2003.

Según este indicador de status socioeconómico, se advierte muy claramente que están sobrerrepresentados en los quintiles de bajo status socioeconómico y subrepresentados evidentemente en los quintiles de mayor status, lo cual advierte que la percepción de la discriminación también tiene un anclaje en la realidad. Hay diferencias muy marcadas y están sobrerrepresentados en aquéllos grupos en donde su posición socioeconómica es de bajo status.

En el caso de la población negra, aparece un patrón relativamente similar, aunque quizá menos marcado, porque en el caso de la población indígena se extendía incluso hasta los tres primeros quintiles y, en este caso, se extiende hasta el primer quintil. Eso lleva a suponer que aquí no sólo hay una discriminación propiamente por raza, sino también está operando otro tipo de discriminación por otras características.

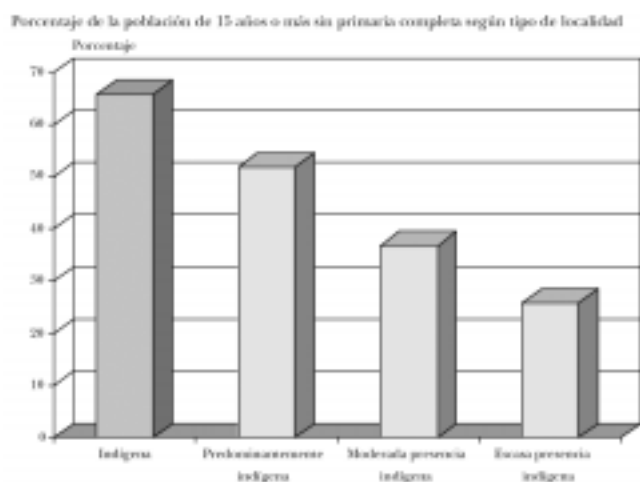


Fuente: Behrman, Jere R., Alejandro García y Miguel Székely. "Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implications" en Behrman, Jere (et. al.) *Who's In and Who's Out*. Inter-American Development Bank, Washington D.C., 2003.

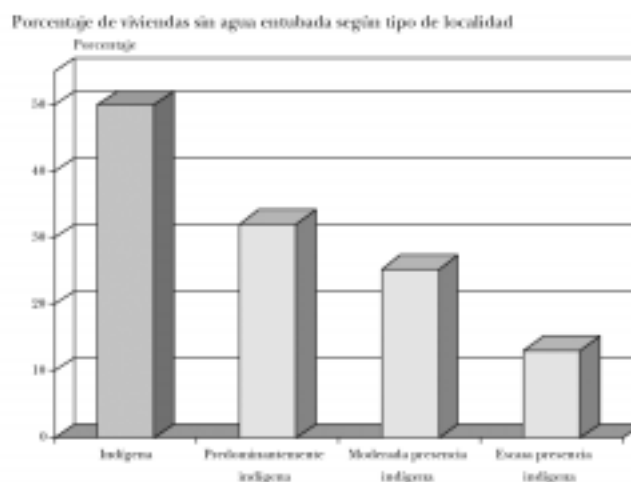
No ocurre lo mismo con otros grupos raciales, incluso en América Latina en general, en donde estos grupos están subrepresentados en el primer quintil, o en el segundo, o en el tercero y están sobrerrepresentados en los quintiles siguientes. Esta es una evidencia bastante importante e interesante para América Latina como conjunto y para algunos países en lo que toca a percepciones.

Ahora bien, ¿cuál es la información que tenemos en México en relación a estos grupos en particular? Voy a poner sólo atención en un solo grupo específico, el de la población indígena de acuerdo a los datos del censo de 2000, sin que con ello quiera decir que es el único grupo que es discriminado. El país se distribuye en alrededor de unos 115,000 localidades que se les llama "no confidenciales"; es decir, localidades con más de tres viviendas y en las cuales la población indígena se concentra como zona indígena, fundamentalmente en donde la presencia es de 70% con respecto a la población de cada

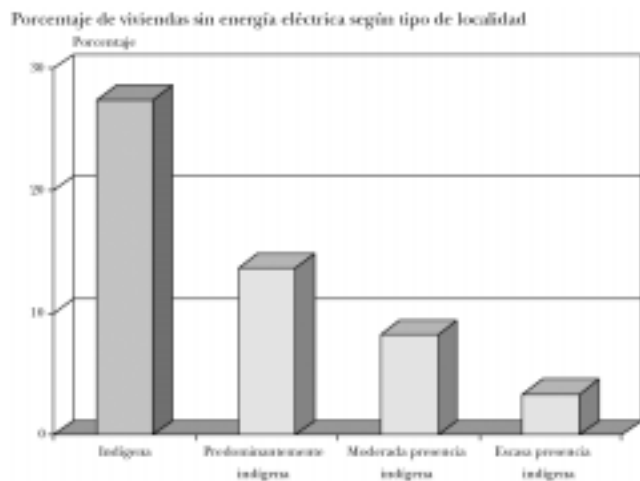
localidad. Estamos hablando de cerca de 14,000 localidades y el resto suman alrededor de otras 8,000 o 9,000 localidades. Hay entonces una concentración de la población indígena en alrededor de 23,000 localidades, que son un número muy significativo y que tienen una característica adicional que es la dispersión de su población. Entonces vean ustedes los indicadores muy conocidos en México de la marcada sobrerrepresentación de este grupo en condiciones de rezago dramáticas y abrumadoras. En el caso de la población sin primaria completa, en las zonas indígenas o predominantemente indígenas, estamos hablando de porcentajes muy significativos si los comparamos sobretudo con las zonas de escasa presencia indígena. Lo mismo sucede con otros indicadores donde según el tipo de localidad se ven diferencias muy marcadas de casi 5 a 1, por ejemplo, indicadores como los de sin agua entubada en la vivienda, sin energía eléctrica, vivienda sin sanitario exclusivo, viviendas con piso de tierra. Como ustedes advertirán son rezagos muy considerables que tienen como consecuencia al mismo tiempo una situación insisto, de retraso en muchas dimensiones y en la propia condición del grupo discriminado.



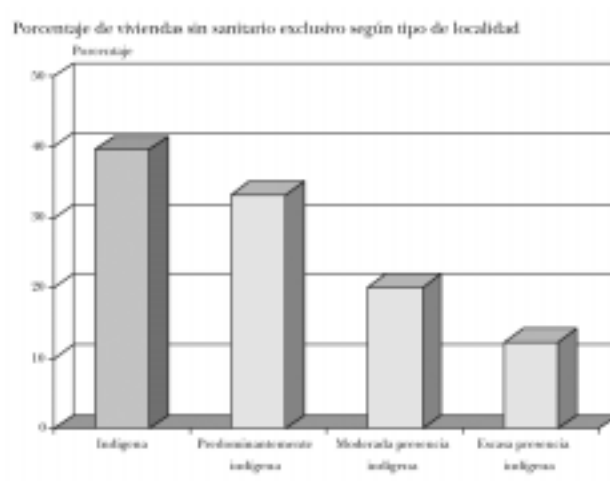
Fuente: elaborado por la SEDESOL con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.



Fuente: elaborado por la SEDESOL con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.



Fuente: elaborado por la SEDESOL con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.



Fuente: elaborado por la SEDESOL con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Frente a esta realidad, ¿qué pueden hacer las políticas públicas? Evidentemente pueden hacer mucho, les corresponde contribuir a edificar sociedades más justas, más equitativas, y al mismo tiempo avanzar hacia la construcción de condiciones que permitan igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades, igualdad de libertades, igualdades de posibilidades de expresión, de pensamiento, igualdad de derechos ciudadanos. En este sentido, puede decirse que las políticas públicas son cruciales en los objetivos de equidad de una sociedad como la nuestra.

Hay muchos ámbitos específicos donde las políticas públicas pueden influir para promover esta mayor equidad y superar los patrones y pautas de discriminación que advertimos en nuestros países. En primer lugar, las políticas públicas pueden crear las condiciones para que en países como los nuestros exista la voluntad política para suscribir, para ratificar, para dar seguimiento a los tratados, a las declaraciones, a los acuerdos y convenios en la materia y este es un aspecto que me parece muy significativo especialmente en un contexto como en el que nos encontramos ahora, un contexto globalizador, donde el tema de los derechos humanos es fundamental. En este sentido, una política de Estado contraria a la discriminación y a la exclusión requiere de marcos jurídicos como los que se están empujando ahora en el Congreso, de compromisos políticos y de acuerdos entre la sociedad y el Estado. Así pues, cualquier reconocimiento de los derechos económicos, sociales, políticos, debe ser expresado a través del apoyo, la firma y la ratificación de los distintos instrumentos internacionales que, a su vez, se expresen en las propias leyes nacionales, en este caso, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero también en la promulgación de leyes específicas contra la discriminación. Es evidente la necesidad de ir más allá del reconocimiento simbólico, de la necesidad de luchar contra la discriminación, y que esto se refleje y cristalice en transformaciones de nuestro marco jurídico. Y evidentemente ahí las políticas públicas entendidas como ejercicios de construcción de consensos, de definiciones y acciones que buscan encarar aquello que se define como real, en este caso contra la discriminación, es muy significativo y relevante.

Desde el punto de vista de la contribución de las políticas públicas, un aspecto central también tiene que ver con la política. Las políticas deliberadas de reconocimiento, promoción e integración de aquellos sectores que padecen exclusión social, no sólo en el ámbito socioeconómico, sino también en los esfuerzos que puedan hacerse para abatir y enfrentar los problemas de discriminación en el ámbito de la cultura y la marginación, respecto a mecanismos de representación y participación política.

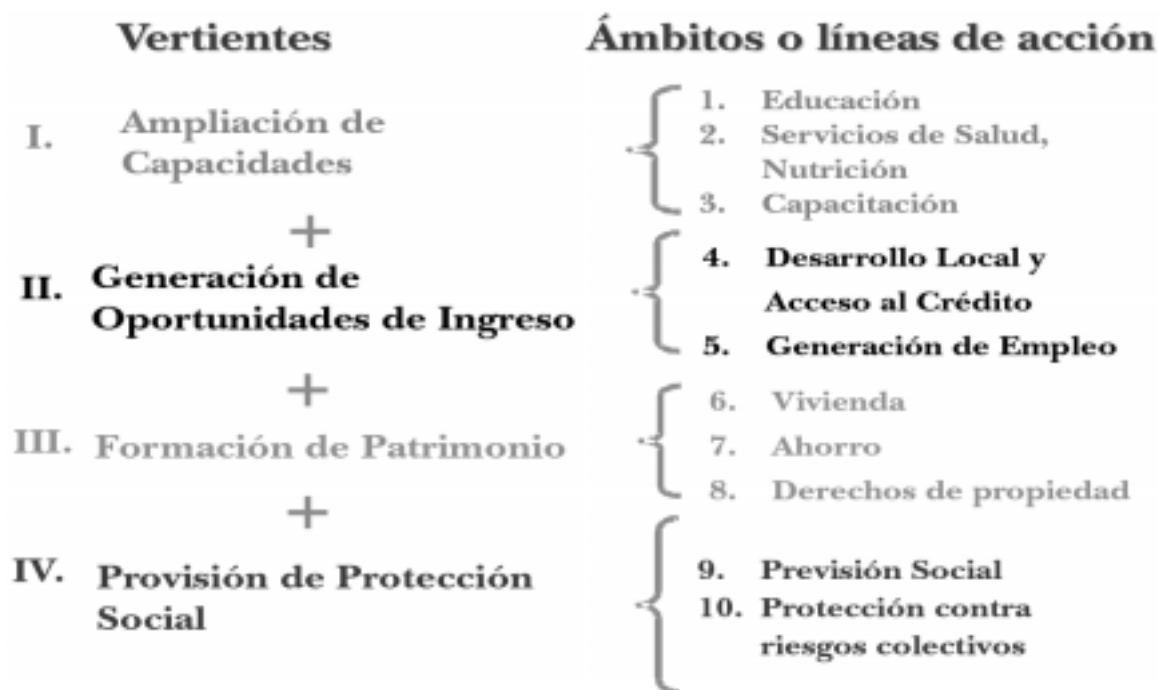
Un tercer aspecto relevante en donde las políticas públicas pueden intervenir, sin agotar por supuesto sus posibles áreas de intervención está vinculado con los esfuerzos para promover mayor equidad en el ámbito socioeconómico. La superación de inequidades y discriminación requiere de políticas públicas en ámbitos específicos de intervención, que hagan efectivo el acceso a derechos económicos, sociales y políticos y a una amplia variedad entre los que destacan diversas acciones en el ámbito de la educación, la salud, el empleo, el trabajo y muchos otros semejantes.

En este sentido, ingreso a un terreno que me parece muy relevante. La política social es ante todo o debe definirse ante todo como un instrumento de equidad e inclusión, buscando generar las condiciones para garantizar igualdad de oportunidades. Debe proponerse realizar contribuciones para respetar y proteger la diversidad étnica y cultural de los diferentes grupos de la sociedad, sobre todo aquellos en situación de vulnerabilidad. Debe contribuir a fortalecer el tejido social fomentando la participación social y el desarrollo comunitario, pero sobre todo promoviendo y alentando la organización de aquellos grupos identificados como en situación de vulnerabilidad. Y, por supuesto, debe impulsar acciones compensatorias hacia la población excluida. En este sentido, existe un reforzamiento entre las acciones de política social definidas convencionalmente y las dirigidas expresa y directamente a combatir la discriminación.

Voy a detenerme rápidamente en identificar algunos aspectos que me parecen sumamente relevantes desde el punto de vista de lo que puede hacer la política social para combatir la discriminación. Las funciones de la política social, a grandes rasgos, las podemos vincular con cuatro dimensiones particulares. Debe contribuir a ampliar las capacidades de las personas, en particular aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, puesto que la discriminación tiene su origen en los mecanismos que la reproducen, entre otros, en estas desigualdades tan marcadas en el ámbito del acceso a la educación, a la salud y otros específicos. Es aquí donde tenemos el punto de partida de un círculo vicioso, de un círculo perverso, que reproduce intergeneracionalmente estas diferencias e incluso las justifica y las sustenta. Al mismo tiempo, se requiere generar más y mejores oportunidades para todos, así como proveer protección social y formar o contribuir a formar el patrimonio de las personas. En estas cuatro dimensiones específicas la política social puede hacer grandes contribuciones para enfrentar los problemas de discriminación y de exclusión que se viven en las sociedades y, en particular, en una sociedad como la nuestra.

Un ámbito que es expresión y manifestación de muchos de los rezagos, tiene que ver con las grandes diferencias de ingreso. Sólo por invocar una cifra, el primer decil de ingreso de nuestra población tiene

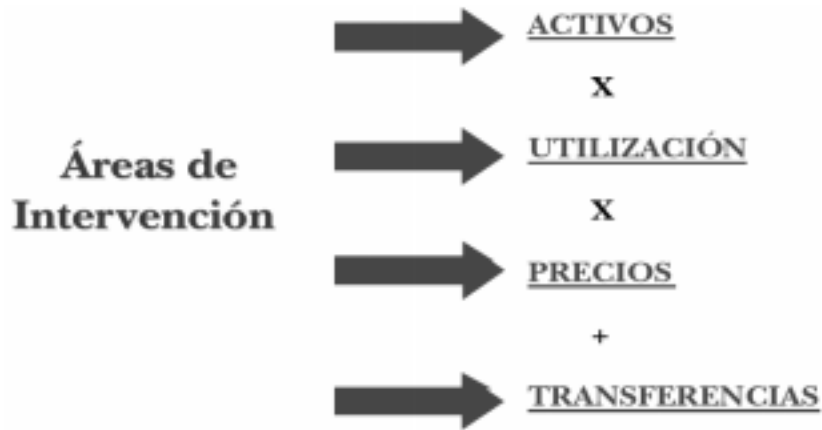
acceso a sólo el 1.5% de los ingresos de los hogares, mientras que el último decil de ingresos, el más acomodado, casi accede al 40% de los ingresos de los hogares de nuestro país. Es una diferencia abismal de cerca de 33 o 34 veces. Entonces evidentemente para reducir estas desigualdades se necesitan crear activos. Ayudar a los hogares y particularmente a los segmentos más excluidos a generar activos específicos, y eso lo puede hacer la política social a través de la ampliación de las capacidades, la formación de patrimonio y la provisión de protección social. Pero esos activos y la utilización de los mismos depende en última instancia de la generación de oportunidades de ingreso. Las capacidades no se cristalizan o se potencializan sino a través de su utilización, para lo cual es indispensable abrir oportunidades en el mercado de trabajo combatiendo también los mecanismos de discriminación que operan en ese ámbito, y también a través de opciones productivas específicas que les permitan a las personas utilizar esos activos.



Fuente: elaborado por la SEDESOL.

La política social también puede actuar al nivel de los precios y de las transferencias y creo que la gráfica siguiente es muy concreta en el sentido de que la política social no sólo actúa sobre los activos en los tres sentidos que lo señalé, sino también sobre los mecanismos de utilización de esos activos, por todas las personas pero, en particular, por los grupos excluidos. Puede incidir sobre los precios, pero al mismo tiempo, generar condiciones para dar plena vigencia a nuestras leyes; generar la no discriminación en el mercado laboral; prohibir, por ejemplo, las diferencias salariales por un mismo trabajo y; al mismo tiempo, fortalecer lo anterior a través de trasferencias que pueden ser del Estado hacia los beneficiarios potenciales de estos segmentos excluidos o pueden ser transferencias entre estos mismos segmentos o entre segmentos de población específicos.

En suma, tenemos estas cuatro vertientes donde la política social puede hacer importantes contribuciones para combatir la exclusión y la discriminación con acciones específicas en diferentes ámbitos. Un aspecto esencial es que las políticas sociales son guiadas u orientadas por un conjunto de principios y uno de ellos tiene que ver con el respeto a la diversidad, la inclusión y la equidad. Pero también hay otros principios que son relevantes para las políticas sociales en términos de su contribución en el ámbito de la lucha contra la discriminación e implican la corresponsabilidad de los propios segmentos o sectores excluidos, la necesidad de rendir cuentas, de ser transparentes, pero también de hacer muy eficientes las políticas públicas. Voy a dar un ejemplo de la importancia que tiene este ámbito específico, las políticas deben ser integrales, con aproximaciones en donde se incorporen estas diferentes vertientes o dimensiones y sólo de esa manera pueden ser capaces de potenciar su impacto para combatir la discriminación y la exclusión.



Fuente: elaborado por la SEDESOL.

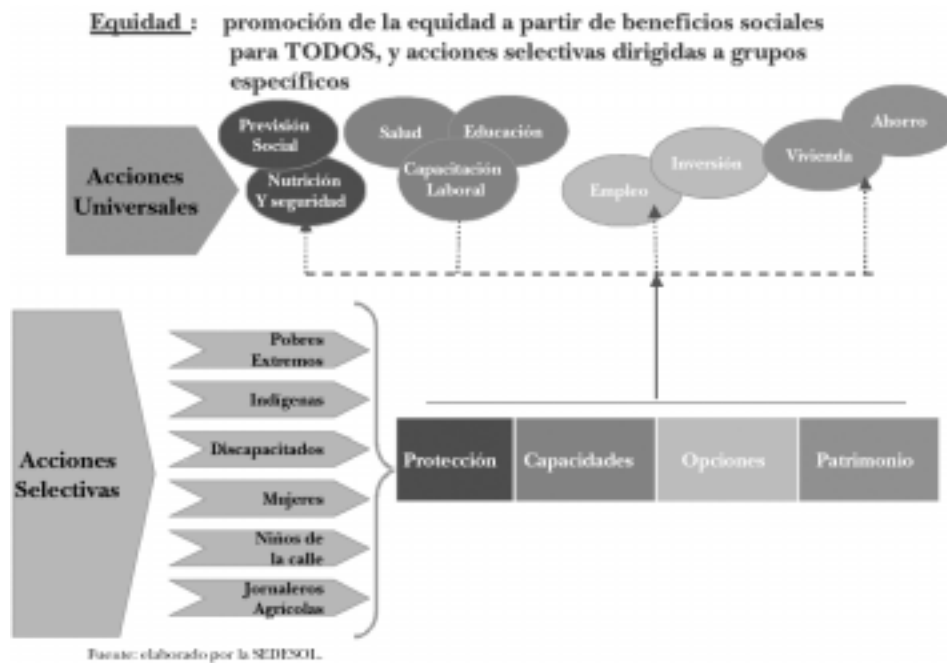
Este es un aspecto muy importante, las políticas sociales aspiran a ser universales en un contexto siempre de escasos recursos frente a un mar de rezagos y necesidades y el universalismo que hemos enfrentado en nuestro país en realidad se queda corto; muchas veces es el universalismo de lo precario o el universalismo de lo fragmentario en términos de beneficios diferenciados para segmentos sociales específicos o simplemente la no cobertura universal de muchos de los servicios para dar respuesta a las demandas y necesidades y, en última instancia, para enfrentar o para dar vigencia a los derechos de las personas. Pero tiene esa aspiración y parte de esa aspiración pasa por la necesidad de ir avanzando a través de acciones afirmativas o de discriminación positiva, que ponen particular énfasis en acciones dirigidas a segmentos en situación de vulnerabilidad, como son en este caso las poblaciones indígenas u otros grupos para los que debe haber una acción compensatoria a modo de ir venciendo los rezagos en los que se encuentran atados o atrapados.

Principios Básicos



Fuente: elaborado por la SEDESOL.

Creo que esta es una de las grandes contribuciones que puede hacer la política social, para lo cual siempre se enfrenta al dilema del universalismo versus la focalización, que no son necesariamente aspectos contrapuestos y en donde la focalización como instrumento es incluso una expresión o una modalidad de acción afirmativa relevante.



Frente a estos dilemas del universalismo o la focalización, la política social tiene grandes compromisos y grandes acciones que formular para ser lo más eficiente en enfrentar los rezagos y carencias y las propias manifestaciones de exclusión. Sólo por ejemplificar, la política social, incluso en un contexto como el nuestro de rezagos y carencias y de insuficiencia de recursos, puede potenciar enormemente su contribución en este ámbito en particular y lo puede hacer a través de articular sinergias, crear nuevos instrumentos, fortalecer y transformar los ya existentes y, en última instancia, inclusive el eliminar aquellos programas que son obsoletos.

Para terminar, quisiera poner un ejemplo que me parece muy relevante a propósito de decisiones de política, que van desde mejores prácticas hasta decisiones vinculadas con el mejor conocimiento de la realidad que se pretende atacar. Para potenciar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, en particular de las políticas sociales contra la exclusión y contra la discriminación, es preciso, entre otros aspectos, conocer y medir las manifestaciones y consecuencias de la exclusión social y la discriminación, comprender mejor los mecanismos a través de los cuáles opera y se reproduce la exclusión y la discriminación y una vez fundados en este conocimiento, identificar las intervenciones que pueden ser relevantes. Dos ejemplos donde las decisiones de política social pueden hacer grandes contribuciones, incluso en un mar de insuficiencias presupuestales, se reflejan en dos estudios recientes de Perez Sainz y Carlos Soto. La pregunta que orienta esta investigación es el caso de los nicaragüenses que emigran a Costa Rica y es si tienen un bajo status socioeconómico por la exclusión social y la discriminación debido a la nacionalidad, o si ésta tiene que ver con otros factores. La respuesta es muy relevante en términos de política porque determina el tipo de acciones más eficientes que la política social puede hacer para enfrentar la discriminación de estos grupos. El estudio llega a una conclusión muy interesante. Dice que la exclusión y la discriminación está más fundada en el carácter indocumentado de los nicaragüenses en Costa Rica que en su nacionalidad y, frente a eso, se derivan decisiones de política muy diferentes. Una cosa es enfrentarla a través de transformar la condición jurídica de esas personas en términos del status migratorio y otra muy distinta es suponer que se puede vencer la discriminación a este grupo en particular mediante otro tipo de medidas incluyendo aquellas más profundas para combatir la discriminación en este caso por nacionalidad. Entonces, tenemos un ejemplo concreto de cómo el conocimiento de una situación en particular puede dirigirse a dar respuestas diferentes y, en última instancia, una de ellas es 20 veces más eficiente que la otra para combatir un fenómeno como el de la exclusión.

Un segundo ejemplo es el que tiene que ver con los niños que sólo hablan lengua indígena, que son monolingües y que normalmente tienen un muy bajo rendimiento escolar si se les compara con niños

indígenas bilingües que hablan el español en un contexto en donde no existe la educación bilingüe y bicultural. Es claro que frente a estos contextos uno siempre puede tener la tentación de recomendar acciones de política que vayan dirigidas más a los hogares, más a las condiciones de rezago socioeconómico en las que se encuentran, que combinarlas por ejemplo con este tipo de aproximaciones de política educativa que es la provisión de un medio esencial en donde el problema no es necesariamente el acceso a la educación, sino la modalidad de la educación que, como en este caso, es bilingüe y bicultural. Como ven, creo que las contribuciones de la política social para combatir un fenómeno como el que estamos planteando es muy relevante, incluso, insisto, en contextos donde los recursos son insuficientes.

LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN CANADÁ

*Sra. Joan Westland **

El día de ayer, mis colegas canadienses les dieron una perspectiva de la situación canadiense en relación con el desarrollo y la implementación de la Legislación de Derechos Humanos en nuestro país. Como ellos explicaron, tenemos dos instrumentos federales que proveen el marco legal para la promoción de los derechos y las libertades y la eliminación de la discriminación: la Carta de Derechos y Libertades, que cubre los derechos y las responsabilidades civiles y políticos; y la Ley Canadiense de Derechos Humanos, que se enfoca en los derechos sociales y económicos.

Desde la adopción de la Carta y la Ley de Derechos Humanos, se han implementado un número de programas e iniciativas complementarios que han mejorado las condiciones para los individuos y/o grupos que han sido discriminados o excluidos de tener una efectiva participación en la comunidad. Ejemplos de estos son:

- Estándares de diseño libres de barreras en el Código Nacional de Construcción
- Eliminación de lenguaje discriminatorio en el Código Nacional de Trabajo
- Implementación de estándares de salud y seguridad en el lugar de trabajo
- Acceso a los medios de comunicación masiva como en el caso del subtítulo en los noticieros de televisión
- Servicios de retransmisión de mensajes las 24 horas para las personas sordas
- Servicios de intérprete de lenguaje de señas para asegurar el acceso a los servicios públicos
- Políticas que dan acceso a la información
- Programas de alfabetización
- Políticas dirigidas al acceso a la transportación
- Legislación para la Equidad Laboral
- Aumento en el acceso a la educación y la capacitación en todos los niveles
- Mejoría en el apoyo al cuidado de los niños para los padres que trabajan
- Acomodo de las necesidades del trabajador en el lugar de trabajo

* Alcaldesa de la municipalidad de East Bolton y activista de organizaciones a favor de los derechos humanos de las personas con discapacidad en Canadá

Como pueden ver, en esta lista tenemos una combinación de políticas y prácticas que reflejan como Canadá ha luchado a lo largo de los años en un esfuerzo por satisfacer múltiples intereses y preocupaciones.

Por un lado abrazamos los principios y responsabilidades morales de una sociedad civil y por el otro tenemos dificultad en separar los derechos de los privilegios. La distinción entre los derechos y los privilegios se debate con mayor fuerza con respecto a la equidad en el empleo.

El reforzamiento del acceso al empleo para la gente que ha sido excluida del mercado de trabajo es ha menudo interpretada como discriminación al revés. Los programas de equidad en el empleo son frecuentemente vistos como generadores de oportunidades y ascensos injustos. En otras palabras, la percepción es que una persona es contratada porque tiene una discapacidad, o porque es una mujer, en vez de porque él o ella sean el o la más calificada para el trabajo. Esta reacción es particularmente fuerte en situaciones en las que un empleador se ve en la necesidad de proporcionar acomodo para apoyar a un determinado empleado en el lugar de trabajo.

La educación es otro ejemplo donde la gente puede pensar que a un estudiante en particular se le ha dado un tratamiento privilegiado para asistir a la escuela, en lugar de que se reconozca el derecho de todo estudiante a la educación.

Las emociones se vuelven particularmente intensas cuando los recursos financieros y profesionales son limitados. En otras palabras, el reconocimiento y el respeto de los derechos humanos para todos están bien, ¡siempre y cuando los podamos costear!

El reto es llevar a la gente más allá de la aprobación de legislación en materia de derechos humanos y de decisiones de la corte que condenen la discriminación, hacia verlo como una importante medida de nuestro logro como sociedad civil. Tratar las diferencias entre las personas requiere más que la adopción de instrumentos legales. Es indiscutible que los instrumentos legales son cruciales para establecer el contexto dentro del cual operamos; sin embargo, ellos no son la solución al odio, la sospecha, el recelo y todas aquellas actitudes que llevan a que individuos y/o grupos sean excluidos de la sociedad. ¿Cómo podemos manejar mejor nuestras diferencias dentro del marco democrático que provee la legislación de derechos?

Los programas de educación y conciencia públicas que señalan las diferencias y que proporcionan una guía con respecto al comportamiento apropiado, en lo que hace a la atención de necesidades individuales, sirven de mucho para el mejoramiento de las actitudes públicas y para disminuir la ansiedad.

Sin embargo, estas iniciativas necesitan ser consistentes en su mensaje y estar interconectadas y encajar dentro de un marco general de políticas y programas nacionales. A menos de que el mensaje no se fije desde el comienzo en todo lo que diseñamos y desarrollamos, los esfuerzos por los derechos y en contra de la discriminación continuarán siendo abordados mediante estudios aislados y caso por caso.

La experiencia en Canadá ha sido que los esfuerzos de educación pública para convencer a la gente a “hacer lo correcto” porque ellos están convencidos -y no porque tengan que hacerlo- son esporádicos en el mejor de los casos. A menudo éstos reciben atención solamente durante el periodo en que un asunto particular adquiere un alto perfil público o se convierte en una prioridad del gobierno o de grupos de interés público. Consecuentemente, los esfuerzos para mejorar el entendimiento son frecuentemente aislados y se encuentran en competencia con otros anuncios de servicios públicos. Una vez que un asunto desaparece del escrutinio público, el gobierno ya no dará dinero para educación pública sobre el mismo. El lema que va con la mayoría de estos intentos es: Demasiado pequeño y demasiado tarde.

El primer paso, entonces, para llevar a cabo programas de educación pública efectivos y positivos es asegurar que éstos apoyen un marco de política nacional que sustente programas incluyentes y que cuente con una política de comunicación nacional. Esto es, que los programas y la educación pública sean sostenidos y se infiltren en todos los aspectos de las actividades de información pública.

Sin una estrategia de comunicación amplia, los esfuerzos para hacer avanzar los derechos humanos y el respeto mutuo no abordarán la discriminación de todo el sistema. Históricamente las personas que son poderosas y privilegiadas siempre han mirado a las personas que son diferentes como menos valiosas como seres humanos. Entender este histórico (y aún vigente) punto de vista, que incluye esta concepción del valor humano, o su ausencia, es una llave para una efectiva conciencia pública y para los programas de educación.

Los esfuerzos internacionales para articular una aproximación incluyente y positiva al valor humano han hablado de una “Sociedad Civil”, una “Sociedad para Todos” y más recientemente de la “Inclusión”. Todos estos términos, y las convenciones e instrumentos internacionales que los usan sólo serán “reales” si hay una voluntad no únicamente para cerrar la brecha entre los diferentes grupos en la sociedad -sino también para aceptar a otros como poseedores de un valor y una dignidad iguales.

Estos esfuerzos internacionales brindan un reconocimiento de que en nuestro ambiente global es una irresponsabilidad de los gobiernos ignorar o desechar la diversidad.

Las políticas y los programas que son incluyentes en su diseño y su aplicación reconocen los derechos tanto individuales como de grupo. Escoger unos u otros -en una aproximación de una sola dimensión- perpetúa la confrontación y promueve el conflicto. También sabemos que esto tiene un costo humano y financiero para nuestra sociedad y nuestra economía.

Tenemos muchos ejemplos de los costos de la exclusión, tanto en términos políticos como sociales y económicos. El ejemplo más llamativo sería la exclusión formal de las mujeres de varias profesiones en las que ahora son aceptadas. Las políticas y los programas tienen que ir más allá del reconocimiento de derechos para comprender la verdadera importancia y valor de los individuos y su potencial.

En el tratamiento de la discriminación, ustedes han escuchado como Canadá ha conformado un sistema de derechos humanos y no discriminación que contiene principios valiosos -por ejemplo usar las herramientas de la conciliación, la educación y la promoción, más que las de la confrontación y el conflicto. Pero para nuestro país, yo argumentaría que necesitamos ir a un siguiente nivel, más allá de la legislación en materia de derechos humanos. Esto es, moverse hacia la inclusión a través del diseño de políticas y programas que respeten y consideren los diferentes intereses y necesidades en la comunidad. Y esto tiene que darse en los niveles federal, provincial y municipal mediante un gobierno transparente y que rinda cuentas.

Esto requiere colaboración y cooperación entre todos los niveles de gobierno, los ciudadanos y el sector privado. La inclusión es multisectorial e interdisciplinaria y requerirá, en última instancia, definir al gobierno como equitativo y responsable, más que guiado por la necesidad de poder y autoridad.

PRINCIPALES PROGRAMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA PARA TODOS

*Mtro. Lorenzo Gómez Morín**

PRINCIPALES ASPECTOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL

- Asegurar el ejercicio pleno del derecho a la educación para todos los mexicanos, consignado en el Artículo Tercero de la Constitución
- Búsqueda de la equidad en la educación -en el acceso, la permanencia y el logro- como imperativo de justicia
- La importancia del logro de aprendizajes efectivos
- El aula y la escuela como ejes del proyecto educativo nacional
- El carácter intercultural de la educación nacional

SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y NORMAL

- Poco más del 50% de la población indígena de quince años o más no tiene estudios completos de educación primaria
- Las escuelas multigrado constituyen aproximadamente las tres quintas partes de las escuelas primarias del país
- Existen entre 400 mil y 700 mil niños hijos de jornaleros agrícolas migrantes, quienes, en su mayoría, no tienen acceso a la educación básica
- Cerca de 130 mil niños viven en situación de calle, sin posibilidades de acceder a los servicios de educación básica
- La atención educativa a niños y jóvenes con alguna discapacidad o con dificultades de aprendizaje está desarticulada
- Las niñas y niños pertenecientes a grupos de población vulnerable son quienes afrontan el mayor riesgo de fracaso escolar y presentan los niveles de aprovechamiento y logro más bajos

OBJETIVOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

- Justicia educativa y equidad
- Calidad del proceso y el logro educativos
- Reforma de la gestión institucional

* Subsecretario de Educación Básica y Normal, Secretaría de Educación Pública

JUSTICIA EDUCATIVA Y EQUIDAD

Desarrollo de un Modelo Educativo para Escuelas Multigrado

Diseñar y desarrollar una propuesta pedagógica que permita mejorar la calidad de la educación que se imparte en las 53,499 escuelas multigrado.

- El modelo incluirá el fortalecimiento de las competencias docentes de los instructores y maestros.
- Se habrá generalizado en todos los planteles de esta modalidad hacia fines de la administración

Programa de Educación Básica para Niños y Niñas Migrantes

Integración de un modelo de educación básica para brindar servicios de educación primaria a todos los niños y niñas hijos de jornaleros agrícolas migrantes

- El programa se desarrolla en 14 entidades del país
- Más de 16 mil niños de 461 campamentos agrícolas participan en el programa, quienes son atendidos por 785 maestros

Desarrollo Educativo de los Menores en Situación de Calle

Desarrollo de un modelo pedagógico que atienda las necesidades educativas de estos niños, en coordinación con la SEDESOL, el CONAFE y el DIF

- Se realizó el estudio *Menores en situación de calle en México*, para conocer las características fundamentales de esta población
- Actualmente se desarrollan estudios para conocer las propuestas educativas del D.F. y de la ciudad de Guadalajara, y emitir recomendaciones para el diseño del modelo educativo nacional

Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y la Integración Educativa

Atención adecuada a todos los niños y jóvenes con atipicidades físicas y con necesidades educativas especiales mediante el fortalecimiento de los modelos de integración educativa y de atención diferenciada (USAER y CAM)

- Se desarrolla en coordinación con la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad
- Durante el ciclo escolar 2001-2002, se atendieron en educación especial a 525,232 alumnos.

Programas de Educación Intercultural Bilingüe

Impulso a la educación intercultural bilingüe en preescolar y primaria, para lograr que los alumnos alcancen un bilingüismo oral y escrito efectivo y conozcan y valoren su propia cultura.

Educación multicultural a los alumnos de la enseñanza básica regular para que valoren la diversidad cultural de nuestro país.

CALIDAD DEL PROCESO Y EL LOGRO EDUCATIVOS

Asignatura de Formación Cívica y Ética en educación básica

- Se inició su aplicación en secundaria a partir del ciclo escolar 1999-2000
- Actualmente se realiza la evaluación del impacto en aula de esta asignatura en los tres grados de secundaria
- Se implantará una nueva asignatura de Cívica y Ética en primaria a partir del ciclo escolar 2003-2004, de manera experimental

Ejes de la Formación Cívica y Ética en educación primaria

- Brindar a las niñas y niños una sólida **formación en valores**, sustentada en los principios universales de los derechos humanos y de la democracia.
- Proveer a la infancia de herramientas para su **desarrollo humano** de manera sana y responsable, sin adicciones, orientados por un proyecto de vida viable y prometedor.
- Fortalecer en la infancia la **cultura política democrática**, basada en el conocimiento del Estado mexicano, en el aprecio a la democracia, en la valoración de la legalidad así como en el desarrollo del sentido de pertenencia a su sociedad y país.

Equidad de género en educación básica

- Por primera vez se han introducido en los planes y programas de estudio para educación básica un conjunto de temas destinados a promover la equidad de género
- Se presta especial atención a la perspectiva de género en los libros de texto gratuitos y en otros materiales educativos para alumnos, maestras y maestros de educación básica
- Se ha incluido el tema reiteradamente en los cursos generales y estatales de actualización docente
- La SEP (Pronap), el CONAFE y la Red de Acciones Educativas a favor de las Mujeres convocaron al primer concurso *Educación y perspectiva de género*. Experiencias escolares y se publicaron los 38 trabajos triunfadores
- Se llevó a cabo el taller de capacitación magisteral *Equidad de género y educación básica*, al que asistieron 142 personas de 32 entidades federativas

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VULNERABILIDAD

*Ana Teresa Aranda Orozco**

Buenas tardes tengan todos ustedes, a nombre propio y del Sistema Nacional DIF reciban un cordial saludo y felicitación por este Foro Internacional por la no Discriminación.

Explicaré, grosso modo, lo que el Sistema Nacional DIF entiende por discriminación y la forma en que desde esta institución trabajamos para atender la vulnerabilidad, como un efecto de la discriminación.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres aprobada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificada por todos los países centroamericanos, define la discriminación contra la mujer 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...”

A partir de esta definición, en sentido amplio, se puede afirmar que la **discriminación** es el comportamiento mediante el cual, en razón de estereotipos y prejuicios determinados, se niega a individuos o grupos una igualdad en el trato que ellos desearían.

El artículo 4 del anteproyecto de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, propuesto por el Presidente Vicente Fox Quesada, define a ésta en los siguientes términos: “se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, el sexo, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos fundamentales y la igualdad real de oportunidades de las personas”.

“También se entenderá como forma de discriminación la xenofobia y el antisemitismo”.

“Asimismo, será considerada discriminación toda ley o acto que, siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produzca consecuencias perjudiciales para las personas en situación de vulnerabilidad”.

Las conductas discriminatorias suponen, en la mayoría de los casos, dar preferencia a alguien en razón de su condición o circunstancia (género, raza, color, condición económica, etcétera) y restarle al

* Directora General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (D. I. F.)

otro lo que le corresponde, disminuirlo o excluirlo de las posibilidades que debería tener, incluso prohibirle que disfrute de los derechos y/o obligaciones que otras u otros gozan, o desfavorecerlo en la legislación.

Y tiene su origen en la falta de aceptación de que entre nosotros solo existe diferencia accidental, no en esencia, o como bellamente lo anuncia la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, **todos los seres humanos, en tantos personas, en tanto individuos, nacemos libre e iguales en dignidad y derechos.**

Esta actitud por la que se considera inferior a una persona o a un grupo puede encontrar sus antecedentes más remotos en la ley del más fuerte, no olvidemos la situación de los esclavos en la civilización egipcia, en la Roma antigua, incluso en la propia civilización azteca; recordemos, asimismo, la situación que guardaban los indígenas durante la conquista y la colonización.

Podríamos abundar aquí sobre las distintas maneras de racismo, xenofobia, clasismo y diferentes formas de exclusión que existieron y existen en varias partes del mundo (del primer mundo y de las economías emergentes), pero la idea es enfatizar las consecuencias nocivas de la discriminación, y para ello un vistazo a los millones de personas que murieron en el Holocausto y durante los regímenes totalitarios nos puede ilustrar.

La discriminación es parte de una cultura, y como tal, prohibirla y castigarla mediante disposiciones jurídicas es, no cabe duda, una de las mejores formas de prevenirla y erradicarla.

Nuestro país ha avanzado significativamente en la defensa de la igualdad de derechos y de los valores del pluralismo, prueba de ello son las reformas constitucionales de agosto de 2001, mediante las cuales la Constitución Federal en su artículo primero, párrafo tercero, prohíbe “toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

En esta misma tesitura, destacan los tratados y demás instrumentos internacionales que México ha suscrito con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los cuajes exhortan a los países firmantes a que prohíban en sus legislaciones esta forma tan primitiva y dañina de distinción.

Reforzarán este avance jurídico, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación y el órgano que esta ley secundaria cree; uno y otro habrán de convertirse en instrumentos muy importantes para promover una cultura de la igualdad y no tolerancia en contra de conductas discriminatorias.

Pero ante todo este despliegue de acciones legales, queda la idea de que la discriminación, en tanto problema social complejo, no tiene únicamente un origen, una causa, la discriminación es producto de varios factores con profundas raíces culturales.

Efectivamente, la discriminación en tanto juicio a priori de la situación o circunstancia de la persona o grupo, es una conducta de conductas, esto es, es una actitud que los padres transmiten a los hijos y que se va extendiendo hacia toda la colectividad, de generación en generación y de tiempo en tiempo.

La discriminación o la actitud que considera a una persona o a una colectividad inferior por motivos sociales, religiosos, políticos o por cualquier otra razón, y en virtud de lo cual se les niegan ciertos derechos o se les desfavorece en la ley y la vulnerabilidad están íntimamente ligadas. Una es acto, la otra es consecuencia.

La categoría de vulnerabilidad refleja dos condiciones: la de los “vulnerados” que se asimila a la condición de pobreza, es decir, que ya padecen una carencia efectiva, actual, que implica la imposibilidad de sostenimiento y desarrollo y una debilidad a futuro a partir de esta incapacidad; y la de los “vulnerables”, para quienes el deterioro de sus condiciones de vida no está materializado sino que aparece como una situación de alta probabilidad en un futuro cercano a partir de las condiciones de fragilidad que los afecte.

La vulnerabilidad, como la entendemos en el DIF, en tanto acumulación de desventajas alude a circunstancias de debilidad, de precariedad en la inserción laboral, de falta de amor, afecto, de carencia de valores; situaciones éstas en las que se encuentran, en mayor o menor medida, una diversidad de personas y de grupos sociales.

Los individuos vulnerables -y colectividades o grupos, entre ellos la familia- se enfrentan al riesgo de deterioro, pérdida o imposibilidad de acceso a condiciones habitacionales, sanitarias, educativas, laborales, provisionales, de participación, de acceso diferencial a la información y las oportunidades.

En *La Discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, excelente libro editado por la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación (México, 2001), el capítulo segundo refiere que las mujeres, las niñas y niños, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los migrantes, los indígenas son, de manera visible, objeto de discriminación en nuestro país.

Estas personas vistas en lo individual y en tanto grupos, y las familias consideradas como tales y en lo relativo a la individualidad de sus miembros, precisamente constituyen los sujetos de atención del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Nuestros beneficiarios no son, como a veces se piensa, solamente los indigentes, los menores que van a ser vacunados, nuestro universo se extiende a toda la población vulnerable, es decir, familias que en sí mismas o en alguno de sus miembros presentan acumulación de desventajas, especialmente en niñas y niños, jóvenes y adolescentes en situación de calle, jornaleros, abandonados en las fronteras, explotados sexualmente, mujeres, madres adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, personas afectadas por desastres, e indigentes o habitantes del medio rural o el urbano que debido al desarraigo y a la carencia de servicios indispensables para su subsistencia, deben migrar en condiciones precarias.

Legislar en los tres órdenes de gobierno es un gran avance en la lucha para la prevención, la atención y erradicación de la discriminación, que lo mismo que en materia de vulnerabilidad, se traduce en la consolidación de uno de los principios fundamentales de todos los seres humanos que habitamos la Tierra: la libertad e igualdad en dignidad y derechos.

Pero llevar a la práctica esos principios será solamente posible mediante políticas que obedezcan a una estrategia de gobierno, no sólo a través de acciones aisladas que atiendan exclusivamente un aspecto de estos fenómenos tan complejos, pues, lo explicamos, la discriminación y una de sus consecuencias, la vulnerabilidad, son productos culturales.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), como órgano rector de la asistencia social en México, es el responsable de crear las condiciones que permitan a las y los niños a desarrollarse en un ambiente emocional y físicamente seguro, garantizándoles bienestar, educación, salud y equidad.

La asistencia social trabaja también en la promoción y el fortalecimiento del desarrollo de las personas con discapacidad o con necesidades especiales, para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional.

Es tarea del Sistema Nacional DIF, fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social, así como promover y desarrollar una política específica enmarcada en el ámbito de inclusión social de las personas y las familias más vulnerables, de manera que impacten en su desarrollo y tengan un fuerte componente de participación de la sociedad civil.

La política de asistencia social se concibe y estructura como un instrumento de desarrollo humano y fortalece a otros programas y sectores en tanto que cuenta con dos ejes fundamentales para su actuación: las familias y una red institucional para gestionar y desempeñar eficientemente los programas dirigidos a la población en condiciones de riesgo y vulnerabilidad. Esta red institucional, a su vez, está integrada a la red de protección social.

La importancia de esa red consiste en que es, para muchos mexicanos, la primera barrera de resguardo para evitar que los procesos de desafiliación y postergación social se profundicen, y para otros se vuelve la última frontera antes de quedar permanente o transitoriamente excluidos.

Con base en lo anterior y para dar respuesta a todas estas necesidades sociales, hemos integrado una gigantesca red conformada por un Sistema Nacional DIF que opera en el orden federal, 32 Sistemas Estatales y 2,271 Sistemas Municipales, para impulsar los programas nacionales y las políticas de asistencia social y familiar.

Todo esto como parte de una estrategia del gobierno federal en la que están involucrados los tres órdenes de gobierno, las universidades, las organizaciones civiles, la iniciativa privada, la propia población en lo individual y los beneficiarios de estas políticas públicas.

Muchos de ustedes habrán visto en la prensa, radio y televisión diferentes programas y campañas que, en coordinación con otras instancias, hemos llevado acabo, tal es el caso, entre muchas otros, de “De la calle a la vida”, o “Abre los ojos...” y “Abre los ojos pero no cierres la boca”.

Entre los programas y acciones que llevamos a cabo orientados a la atención y prevención de las condiciones de desventaja social por las que atraviesa la población vulnerable, están:

- **El Programa de Desarrollo Comunitario**, a través de los cuales se incorpora a miles y miles de personas en actividades de carácter organizativo, se realizan jornadas comunitarias y se forman, también por miles, grupos familiares y comunitarios.
- **El Programa de Prevención y Atención de la Violencia Familiar**, y del maltrato infantil en especial, los cuales se llevan a cabo mediante una red de más de 800 Procuradurías, (estatales, regionales y municipales) de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia. Dichas procuradurías, proporcionan, además, asesoría gratuita en materia jurídica familiar a los sujetos de asistencia social, y sensibilizan a las comunidades y orientan a personas y familias acerca de la problemática que conlleva esta clase de violencia, buscando no sólo constituir una instancia de atención y respuesta al fenómeno, sino también un apoyo para prevención.
- **El Programa Integrado de Asistencia Social Alimentaria (PIASA)**, cuya misión es integrar un sistema de asistencia social alimentaria que fomente, regule y evalúe esquemas alimentarios, desde una visión de equidad, pluralidad cultural, étnica y generacional.
- **Los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC)**, para brindar atención integral en centros escolarizados a hijos de madres trabajadoras de escasos recursos económicos, preferentemente carentes de prestaciones sociales.
- **Los Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI)** que dan protección y formación integral a las niñas y los niños de 2 a 6 años de edad que se encuentran en situación de vulnerabilidad, a través de acciones educativas y asistenciales que favorecen la interrelación de su familia con la sociedad para generar ambientes propicios que faciliten su inserción al ámbito escolar y social en condiciones de igualdad de oportunidades.
- **Las Cocinas Populares** que tienen por objetivo consolidar la operación de las cocinas en función de sus modalidades de atención, reforzando su funcionamiento como centros de alimentación, encuentro y desarrollo o, en su caso, como centros de alimentación escolar, mediante acciones de asesoría y capacitación directas y a distancia.
- **El Programa de Raciones Alimenticias (Desayunos Escolares)**, a través del cual contribuimos al mejoramiento nutricional de la población infantil preescolar y escolar con desnutrición o en riesgo, de zonas indígenas, rurales y urbano marginales preferentemente, mediante una ración alimenticia pertinente, para mejorar el aprovechamiento escolar y disminuir el ausentismo.
- **El Programa de Prevención y Atención Integral del Embarazo en Adolescentes (PAIDEA)**, que busca prevenir los riesgos de exclusión social derivados del embarazo y la maternidad no planeada en la adolescencia, proporcionando la orientación, la prevención, la asistencia adecuada e integral que fomente una actitud responsable frente a la sexualidad.
- **El Programa de Atención a la Salud del Niño** que desde la primera infancia fomenta buenos hábitos y conductas y que promueve la aplicación de acciones preventivas de salud, dirigidas principalmente a las niñas y niños menores de seis años, entre las que destacan las Semanas Nacionales de Salud.
- **El Programa de Promoción de los Derechos de la Niñez** mediante el cual el DIF trabaja de manera permanente en la difusión de los derechos de la infancia, promoviendo una cultura de respeto hacia la población infantil.
- **El Programa de Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial Infantil**, a cuya instancia el DIF Nacional procedió a la articulación de esfuerzos de diversas dependencias públicas y organizaciones sociales y privadas, con acciones y proyectos que convergen en la atención de esta grave problemática, destacando el replanteamiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción de la Coordinación Nacional contra la Explotación Sexual Comercial Infantil, la cual está integrada por 32 instituciones y es liderada por el Sistema Nacional DIF.
- **El Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal**, a fin de contribuir a la reincorporación a sus estudios de las niñas, niños y adolescentes que desempeñan alguna actividad laboral.

- **El Programa Interinstitucional de Atención a Menores Migrantes y Fronterizos**, mediante el cual el DIF Nacional atiende a las niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados que, en ese proceso, no cuentan con la compañía de un familiar.
- **Los Programas de Rehabilitación** para ayuda de las personas con discapacidad mediante Unidades Básicas y Unidades Móviles de Rehabilitación y programas integrales que posibilitan a las personas con capacidades físicas diferentes a integrarse a la vida productiva del país.
- **El Programa Nacional para la Atención Integral de las Personas Adultas Mayores**, con una atención adecuada y oportuna a esta población de alto riesgo por sus problemas sociales, económicos y de salud física y mental.

Los anteriores son menores ejemplos de la forma en que operamos y de cómo llevamos a la práctica las políticas sociales dentro de esta visión integral del Sistema Nacional DIF, que obedece a una estrategia del gobierno federal que nos permite, **como rectores de la asistencia social en México**, atender no sólo las necesidades inmediatas de nuestros sujetos beneficiarios, sino también conocer y mejorar el ambiente en donde éstos se desenvuelven para elevar así su nivel de vida a través de programas preventivos que faciliten la inclusión al desarrollo de estas personas y estos grupos vulnerables.

Arrancar de fondo esta mala raíz que se llama discriminación entre cuyos efectos se encuentra la vulnerabilidad social y plantar allí un vacío no remedia nada, es necesario sembrar la semilla que favorezca el clima de convivencia entre los iguales y desiguales, la semilla que germine y dé frutos a los que todos, por igual, tengan derechos.

Y este ideal sólo será posible alcanzarlo dentro del marco de una responsabilidad compartida en la que estén involucrados los tres órdenes de gobierno, la iniciativa privada, las instituciones y organizaciones nacionales e internacionales, la sociedad civil organizada, las personas en lo individual y los propios beneficiarios de los programas.

LEY DE EQUIDAD LABORAL

LA POLÍTICA PÚBLICA PROACTIVA DE CANADÁ PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN SISTEMÁTICA EN EL TRABAJO

*Neil Gavigan**

LEY DE EQUIDAD LABORAL

Una ley federal:

- Para eliminar la discriminación sistemática contra las mujeres, los pueblos indígenas, las minorías visibles y las personas con discapacidad.
- Aplicable a 1.350 empresas de 100 empleados o más, es decir, abarca a unos 2.000.000 de empleados.
- Sector privado y sector público.

Consideraciones de principio

- Las medidas tradicionales contra la discriminación no abordan los indicadores principales de desigualdad:
 - Tasas de desempleo
 - Diferencias salariales
 - Tasas de participación
 - Concentración de los puestos de trabajo
- Los esfuerzos voluntarios no han dado resultados
- Es necesario pasar de un enfoque “reactivo” a otro “proactivo”

Ley de Equidad Laboral

- “El objetivo de la **Ley de Equidad Laboral** es conseguir la igualdad en el medio de trabajo, de forma que a nadie se le nieguen oportunidades por motivos no relacionados con sus capacidades personales.
- Para alcanzar este objetivo, se exige a los patrones que detecten y eliminen las barreras al empleo que afectan negativamente a las mujeres, a los pueblos indígenas, a las personas con discapacidad y a los miembros de las minorías visibles”.
- Cláusula de examen periódico cada 5 años.

* Director Labour Standards and Workplace Equity. Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos de Canadá

Ley de Equidad Laboral

Facilita un procedimiento de gestión que:

- Es un marco calculado, por etapas, para revisar los sistemas de empleo.
- Detecta y elimina las barreras a la participación igualitaria de miembros de grupos designados existentes en las plantillas de cada centro laboral.
- Hace un seguimiento de los progresos hacia la representación igualitaria.

Ley de Equidad Laboral

- **Trabajo (Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos de Canadá):**
 - Responsable de la elaboración de las políticas, así como de las leyes y los reglamentos.
 - Facilita datos del mercado laboral, y apoya y asesora a los empresarios del sector privado.
 - Fiscaliza a los proveedores del Gobierno federal sometidos a esta Ley.
 - Presenta un informe anual al Parlamento.
- **Comisión Canadiense de Derechos Humanos:**
 - Fiscaliza las actividades de los patrones.

Resultados positivos hasta la fecha

- **Mujeres, minorías visibles**
 - Mejoras en el sector privado
- **Pueblos indígenas, personas con discapacidad**
 - Mejoras modestas solamente

SEGUIMIENTO PARLAMENTARIO

Audiencias públicas de diversos testigos:

- Organizaciones empresariales, sindicatos, universitarios y organizaciones de grupos designados.
- Informe del comité subrayando la necesidad de legislación.
- Recomendaciones fundamentales para aumentar la formación y el apoyo

Apoyo a la Ley

- El comité parlamentario constató que el apoyo a la Ley era amplio y fuerte.
- La colaboración, clave del éxito:
 - Congreso del Trabajo de Canadá
 - Asociación de Banqueros Canadienses
 - Empresarios federales en las áreas de transportes y comunicaciones
 - Grupos designados

Orientaciones futuras

- Estrategia de integración laboral para personas con discapacidad
- Estrategia de integración laboral para los pueblos indígenas
- Estrategia para una mejor educación pública
- Apoyo y asesoramiento para empresas y entidades gubernamentales sometidos a fiscalización
- Investigación más avanzada
- Mejoras administrativas

Equidad laboral - La agenda

- Objetivos económicos y sociales de Canadá
- Legislación canadiense contra la discriminación
- Capacidades y aprendizaje

Para más información, sírvanse visitar nuestro sitio Web www.hrdc-drhc.gc.ca

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

*Dr. Anders Kompass**

Quisiera agradecer a la Subsecretaria Patricia Olamendi por la invitación que me hizo para participar en este Foro en el que se aborda un tema tan importante, así como por la oportunidad de compartir esta mesa con personalidades tan distinguidas como las que hoy se encuentran aquí presentes.

La discriminación y sus efectos es un tema que ha sido, desde hace mucho tiempo, una preocupación de la comunidad internacional y por tanto son múltiples los esfuerzos que se han realizado para acabar con esta pandemia. Debemos reconocer como uno de los logros más importantes, es el que hoy en día la discriminación se condena universalmente.

La no discriminación por motivos de raza ha sido es uno de los principios fundamentales de las Naciones Unidas desde su creación. El preámbulo de la Carta de San Francisco establece como propósito de la organización lograr la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Asimismo, el artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, estipula que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, estableciendo entonces que los miembros de la familia humana tienen derechos iguales e inalienables.

Es evidente que existe en nuestro mundo un temor a lo que no es igual a nosotros, temor a lo diferente, sintiéndonos amenazados por la diversidad, impulsándonos a practicar la discriminación, en lugar de que sea la diversidad el potencial que nos lleve al enriquecimiento mutuo.³³

A pesar de los esfuerzos realizados internacional y nacionalmente, la erradicación de la discriminación sigue siendo hoy en día un gran desafío, los prejuicios raciales y la intolerancia aún son problemas latentes. Es necesario acabar con estas conductas que imposibilitan garantizar un pleno respeto a los derechos fundamentales, ya que son muchas las personas que siguen siendo víctimas de discriminación por diversas razones.

Ante la preocupación cada vez mayor por la discriminación racial, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió, en 1963, aprobar la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de

* Representante de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México

³³ "Tolerancia y Diversidad: Una Visión para el Siglo XXI. Declaración Visionaria", Carpeta de Prensa Electrónica - Conferencia Mundial contra el Racismo, en: <http://www.un.org/spanish/CMCR/vision.htm>, visitada el 8 de marzo del 2003,

Discriminación Racial. Esta Declaración establece que “La discriminación entre los seres humanos por motivos de raza, color u origen étnico es un atentado contra la dignidad humana y debe condenarse como una negación de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, un obstáculo para las relaciones amistosas y pacíficas entre las naciones y un hecho susceptible de perturbar la paz y la seguridad entre los pueblos”.

Dos años después, en 1965, se adoptó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En esta Convención se estipulan las medidas que los Estados convienen en adoptar para eliminar la discriminación racial. En virtud de esta Convención, se crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el cual fue el primer órgano creado para vigilar y examinar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Convención por parte de los Estados.

Debe mencionarse como otro de los avances que han sido significativos en la materia, que en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos celebrada en Teherán en 1968, se exhortó a los Estados a tipificar como delito las actividades de organizaciones racistas y nazis. Asimismo, se adoptó la Convención Internacional para la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, en 1973.

Las Naciones Unidas han celebrado tres decenios de la lucha contra el racismo y la discriminación racial, cuyo objetivo ha sido impulsar a los Estados a adoptar medidas para luchar contra estas conductas, así como prestar apoyo a las personas que trabajan en favor de la igualdad racial.

Cabe recordar que ya desde 1993, con la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, se exigía la eliminación de todas las formas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó, en 1993, un Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. El Relator Especial, en su calidad de experto independiente, tiene el mandato de estudiar las formas institucionalizadas e indirectas de racismo y discriminación racial contra minorías nacionales, raciales, étnicas, lingüísticas y religiosas, y los trabajadores migratorios y sus familias en todo el mundo. Dicho Relator ha presentado diversos informes sobre la materia.

Con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, adoptada en el año 2000, los Estados miembros resolvieron adoptar medidas para eliminar los actos de racismo y xenofobia que cada vez son más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades. Dentro de esta Declaración se consideró que la tolerancia es uno de los valores fundamentales y esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI.

Las Naciones Unidas han realizado tres conferencias Mundiales para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial. La Primera en 1978, y la Segunda en 1983, ambas con sede en Ginebra. La Tercera de estas Conferencias, denominada “Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia”, se celebró del 31 de agosto al 8 de septiembre del 2001, en Durban, Sudáfrica.

Los acuerdos alcanzados en esa ocasión, son el resultado de un esfuerzo que durante varios años venían realizando los Gobiernos, organizaciones internacionales, instituciones nacionales y organizaciones no gubernamentales.

Como consecuencia de esta ocasión histórica, se aprobó una Declaración y un Programa de Acción. La Declaración representa el compromiso derivado del complejo diálogo mundial que se llevó a cabo, mientras que el Programa de Acción es el documento que ilustra la manera en que la comunidad internacional cumplirá con los compromisos asumidos. Estos dos instrumentos constituyen herramientas esenciales para fomentar el diálogo y generar acciones para eliminar la discriminación racial en el mundo.

Dentro del Programa de Acción son varios los temas que se abordan: los orígenes, causa, formas y manifestaciones contemporáneas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia; el tema de las víctimas, haciendo una clasificación de víctimas en general, africanos y afrodescendientes, pueblos indígenas, migrantes, refugiados y otras; medidas de prevención, educación y protección destinadas a erradicar el racismo, tanto en el plano nacional como en el internacional; el establecimiento de remedios, recursos, vías de reparación y otras medidas eficaces; las estrategias para

lograr una igualdad plena y efectiva que abarquen la cooperación internacional y el fortalecimiento de las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales en la lucha contra el racismo.

Fueron varios los avances que se dieron en el marco de ésta Conferencia, entre los que desatacan, el acuerdo de que la esclavitud y la trata de esclavos son un crimen de lesa humanidad y que siempre debieron haberlo sido, considerándose una tragedia atroz de la historia de la humanidad, y especialmente la negación de la esencia de las víctimas.

Se acordó que existe la necesidad de crear planes de acción nacionales, leyes más firmes, así como dar una mayor asistencia jurídica para las víctimas de la discriminación racial. Éstos planes de acción nacional, deben promover la diversidad, la igualdad, la equidad, la justicia social, la igualdad de oportunidades y la participación de todos. La finalidad de estos planes debe ser la creación de condiciones necesarias para que todos participen efectivamente en el proceso de adopción de decisiones y ejerzan los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales en todas las esferas de la vida sobre la base de la no discriminación.

Por otro lado se reconoció la necesidad de mejorar la administración de justicia y fortalecimiento de las instituciones nacionales para combatir la discriminación racial. A este respecto, se subrayó la importancia de remedios apropiados y medidas positivas para las víctimas de discriminación racial.

También se aprobaron medidas de educación y sensibilización del público y se incluyeron medidas para garantizar la igualdad en las esferas de salud, medio ambiente y empleo. Asimismo se incluyeron medidas para contrarrestar el racismo en los medios de difusión.

En la Conferencia de Durban se abordó la clara relación que existe entre género, racismo y pobreza. Como lo señaló en su momento la entonces Alta Comisionada de Derechos Humanos, la señora Mary Robinson, la discriminación y todas las formas de intolerancia, están en la raíz de muchos de los conflictos mundiales: porque son un elemento fundamental del círculo vicioso de la pobreza y la exclusión social.³⁴

Todos estos acuerdos a los que se llegó en esta Conferencia Mundial son compromisos que cada Gobierno debe cumplir dentro de su país, tanto en el ámbito nacional, como estatal. Esto debe hacerse adoptando las medidas necesarias con energía y buena voluntad. Estos documentos acordados no son de gran utilidad hasta que no se empieza a velar por su implementación.

Como parte del seguimiento a la Conferencia de Durban, se llevó a cabo, aquí en la Ciudad de México, en julio del 2002, el Seminario Regional de expertos para América Latina y el Caribe sobre el cumplimiento del Programa de Acción adoptado en Durban, en donde se dio un intercambio de ideas para una acción futura.

Dentro de este espacio se llegaron a varias conclusiones importantes y recomendaciones de línea de acción, que considero deberían tomarse en cuenta para llevar a cabo las recomendaciones contenidas en la Declaración y el Programa de Acción de Durban. A continuación haré referencia a algunas de estas conclusiones.

Por lo que hace a la elaboración y desarrollo de planes de acción nacionales, se dijo que su cumplimiento debe estar confiado a instituciones o comisiones nacionales de amplia representación. En dichos planes nacionales conviene destacar los criterios de independencia, representatividad y credibilidad en su elaboración, de tal manera que sus actividades de promoción, protección y prevención se sustenten en el reconocimiento y aceptación de su autoridad como un instrumento idóneo para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el imperio del derecho. Asimismo, debe existir un compromiso de voluntad y decisión política para el leal y efectivo cumplimiento de los planes de acción.

De igual manera, los gobiernos deben adoptar las políticas públicas de combate a la discriminación racial, conforme al Programa de Acción de Durban, a partir de amplias consultas con las poblaciones afectadas, conteniendo medidas específicas a favor de los grupos discriminados. Es indispensable que la elaboración y cumplimiento de los planes de acción tengan una activa y permanente participación de entidades de la sociedad civil, miembros de las organizaciones no gubernamentales competentes, líderes religiosos y de los partidos políticos y representantes de los medios de comunicación social.

³⁴ “¿Por qué celebrar una Conferencia Mundial en estos momentos?”, Carpeta de Prensa Electrónica - Conferencia Mundial contra el Racismo, en <http://www.un.org/spanish/CMCR/fact1.htm>, visitada el 8 de marzo del 2003.

Por otro lado, debe también asegurarse que estos planes de acción cuenten con una amplia difusión, para que puedan ser conocidos por todos los habitantes del país.

Con respecto a la administración de justicia, debe garantizarse que cada plan nacional de acción destaque la necesidad de luchar contra el racismo dentro del sistema de justicia penal y garantizar que el personal de la administración de justicia a todos los niveles, reciba información especializada en derechos humanos relacionada con la discriminación racial.

Paralelamente, los Estados deben difundir ampliamente el conocimiento y utilización de normas y mecanismos internacionales existentes para la protección de los derechos humanos de las personas que son víctimas de discriminación, dándose a la tarea de armonizar las leyes nacionales y políticas públicas vis a vis los estándares internacionales.

En cuanto al tema de salud, las políticas y programas deben estar destinados a reducir las desigualdades tanto en el acceso, como la utilización y financiamiento de los servicios de salud.

Por lo que hace al tema del empleo, deben adoptarse medidas concretas que eliminen el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en el lugar de trabajo y aseguren la plena igualdad de todos ante la ley y a que eliminen los obstáculos que impiden esta igualdad.

Es necesario que se creen herramientas e indicadores para evaluar los avances en el cumplimiento de las metas propuestas, que al mismo tiempo permitan identificar los obstáculos y que se amplíen y difundan las experiencias exitosas en el ámbito nacional y regional.

Debemos recordar que también es de suma importancia crear sensibilidad entre los gobiernos para la implementación de políticas públicas enfocadas hacia grupos vulnerables desde la dimensión racial y étnica.

El trabajo para la erradicación de la discriminación requiere una visión integral y de conjunto. No es responsabilidad única de los Gobiernos sino también de las comisiones de derechos humanos, la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, el lograr acciones concretas.

La Conferencia de Durban no resolvió per se los problemas de la discriminación, sino más bien dio la oportunidad de abordar el tema y tener un marco de referencia sobre el cual trabajar, con la finalidad de cambiar las vidas de los millones de seres humanos del mundo que son víctimas de la discriminación racial y la intolerancia.

Tres días después de finalizada la conferencia tuvieron lugar los terribles ataques terroristas contra Estados Unidos, lo que solamente vino a reforzar que la discriminación sigue siendo un reto para el mundo en el que vivimos.

Una de nuestras metas debe ser acabar con los errores que se cometieron en el pasado y liberar a este siglo del odio y prejuicio que ha desfigurado a siglos anteriores, y es claro que el racismo y la discriminación son los obstáculos más grandes a vencer.

Para concluir, quisiera citar las acertadas palabras del Secretario General de la ONU durante la celebración de la Conferencia contra el Racismo en Durban, en donde señaló que “Nadie nace siendo racista. Los niños aprenden lo que es el racismo mientras están creciendo - de la sociedad que los rodea - y con frecuencia los estereotipos son reforzados, deliberados o inadvertidos por los medios de comunicación.... debemos enseñar a nuestros niños y nuestros compañeros ciudadanos a no temer a la diversidad, sino a valorarla.”³⁵

³⁵ “Secretary-General Urges Conference to meet World’s Expectations with call for Action to Combat Racism - Must Banish from New Century Hatred and Prejudice of Past. Durban, South Africa,” Department of Public Information - News and Media Services Division - New York, 31 August, 2001, en: <http://www.un.org/WCAR/pressreleases/rdd6.htm>, visitada el 7 de marzo del 2003.

MEJORES PRÁCTICAS PARA ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES

*Lic. Patricia Espinosa Torres**

Agradezco la invitación a este foro a la Lic. Mariclaire Acosta y a la Lic. Patricia Olamendi. En especial, quiero hacer un reconocimiento al Lic. Gilberto Rincón Gallardo por este valioso esfuerzo al presentar esta iniciativa de ley que tanto hace falta en un país donde luchamos por la discriminación en todos sus sentidos y todavía falta mucho por hacer.

Me invitaron a platicar en este panel sobre las mejores prácticas para evitar la discriminación desde las políticas públicas. Por ese motivo voy a hablar de lo que el Instituto Nacional de las Mujeres está realizando.

La discriminación, desde una perspectiva específica, consiste en la acción de otorgar un trato de inferioridad, dentro de un grupo, a alguno de sus miembros por un motivo determinado, ya se trate de raza, religión, sexo o ideología. Existe un creciente reconocimiento de varios tipos de discriminación, pues ésta no siempre afecta a mujeres y hombres de la misma manera. Además, la discriminación de género se intensifica, cuando ocurren paralelamente otras formas de discriminación, tales como la racial, la étnica y la religiosa. Por eso, cuando se viven varias formas de discriminación quienes más sufren son las mujeres, por que además de ser mujer, si es indígena, si sufre una discapacidad, si es de una etnia o una religión especial, más se acumulan todas las acciones discriminatorias.

Todos los instrumentos internacionales de derechos humanos destacan una disposición contra la discriminación. La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, conocida como CEDAW por sus siglas en inglés, desarrolla las prohibiciones específicas de las distinciones por motivos de sexo, de raza, color u origen étnico. Asimismo prohíbe toda distinción, exclusión, restricción basada en motivos de sexo, raza, religión, etnia estado de salud respectivamente que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos humanos y libertades fundamentales. También nuestra constitución en el artículo primero ya prohíbe la discriminación por origen étnico, género, religión, condiciones de salud o las capacidades diferentes, y desde el artículo cuarto de nuestra Carta Magna dice que los hombres y mujeres somos iguales ante la ley. Esto es lo que existe por ley pero hay que ver que la realidad no es así.

El México actual experimenta la confluencia de tres grandes procesos: la transición económica, la política y la social. En los últimos treinta años, las mujeres hemos participado cuantitativa y cualitativamente como

* Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres.

generadoras del cambio y de la reorientación de los mismos en diversos campos. Se han logrado avances para las mujeres, mayor participación en la vida productiva; el incremento en los índices de escolaridad; reformas en la legislación federal y local en materia civil y penal; la incorporación en los nuevos temas en la agenda política nacional; la articulación permanente de redes de colaboración entre funcionarios del gobierno; mujeres académicas, dirigentes, políticas, representantes de organismos de la sociedad.

Estas redes nacieron por la necesidad de pronunciarse y de ocupar un espacio claro. Si tomamos como ejemplo las primeras redes con las mujeres sufragistas cuando se unieron para buscar el reconocimiento de sus derechos políticos, ya es una muestra de cómo las mujeres nos hemos reunido y hemos logrado algunas demandas cuando vamos por un bien común, independiente de nuestras creencias, posiciones ideológicas o partidistas.

No obstante, las mujeres mexicanas aún enfrentamos graves problemas en espacios de la cotidianidad, por ejemplo como en la situación laboral donde las mujeres reciben un promedio de 11% menos salario que los varones, además que tienen muchas restricciones para acceder a trabajo de igual valor, de igual salario; el hostigamiento sexual, la solicitud del certificado de ingravidez, éstas son acciones discriminatorias en el ámbito laboral contra las mujeres.

Igualmente podemos hacer referencia al trabajo doméstico, un trabajo que es remunerado, sin embargo, un alto porcentaje de trabajadoras domésticas no cuentan con un seguro de retiro, ni seguro social, muchas de ellas trabajan más de las horas convenidas en condiciones ínfimas, etc.

El gobierno federal acaba de lanzar el “Programa para trabajadoras y trabajadores domésticos” que va a dar respuesta integral a este grupo que va a poder tener acceso al seguro popular; acceso a crédito; mejorar su nivel educativo, ya que hay un alto porcentaje que no han completado ni la primaria, obtener certificación para sus prácticas de lavado, planchado, elaboración de alimentos o cuidado de niños. Desde el gabinete de desarrollo social y humano, el gobierno federal impulsa este programa para dar respuesta a las necesidades de este grupo.

Por otro lado, está el programa de trabajo doméstico no remunerado a través del reconocimiento, la dignificación y la cuantificación de éste. Un ejercicio que midió este trabajo habla de un 15% del PIB, que sería lo que costaría que a todas las amas de casa se les pagara por hacer esos trabajos que no se remuneran. Uno de los beneficios de valoración impacta en la autoestima de las mujeres que sólo son amas de casa, y por otro lado, el reconocimiento de ese trabajo cuando haya una separación conyugal, entraría como bienes gananciales, tomando en cuenta aquellos bienes que se generaron durante la relación conyugal.

En relación al ámbito de salud vemos cómo las mujeres siguen muriendo por causas prevenibles, muchas de ellas relacionadas por su propia naturaleza como el cáncer cérvico uterino, cáncer de mama, etc. Estamos impulsando acciones conjuntamente con la Secretaría de Salud para ir disminuyendo esta brecha en los servicios de salud de las mujeres.

En torno a la educación estamos trabajando con la Secretaría de Educación, en diversos programas, desde el preescolar hasta con los docentes para ir eliminando todas estas cuestiones, estereotipos, y todo aquello que refuerce la brecha entre hombres y mujeres.

Hay que abordar todas las áreas de desarrollo, para avanzar hacia una plena integración de las mujeres en condiciones de equidad tanto en la vida privada como en la pública. Nos planteamos por un lado la reorientación de diagnósticos y criterios a partir de los cuales se diseñan las políticas públicas y, por otro, la búsqueda de nuevas estrategias y mecanismos de incidencia en favor de la equidad en el entorno institucional, social, político y cultural.

Para cambiar las condiciones de las mujeres es necesario trascender acciones o programas unilaterales o aislados, porque mejorar la vida de las mujeres nos remite a la redistribución de responsabilidades en la familia y esto implica también la atención en la salud sexual y reproductiva; al bienestar sociocultural de la niñez, de las mujeres, de los varones, de todos los seres humanos, es decir, la compleja y cambiante realidad nos exige políticas integrales intersectoriales.

La construcción de un desarrollo con equidad se logrará sólo a través de la cooperación entre diferentes actores de la sociedad, de la coordinación entre los sectores y procesos institucionales. Bajo esta orientación, el Instituto Nacional de las Mujeres se fijó tres tareas principales para este año: 1) atender la demanda de capacitación en perspectiva de género para los funcionari@s gubernamentales

de diferentes sectores y ámbitos de todo el país; 2) avanzar en las prácticas institucionales de coordinación para el diseño, planeación, ejecución y evaluación de las políticas sectoriales y; 3) la implementación de acciones y proyectos institucionales desde el INMUJERES.

Antes de continuar quisiera reflexionar sobre lo que es el Instituto Nacional de las Mujeres. La creación es un compromiso de Estado al ser elevado de rango. Antes era un órgano desconcentrado que dependía de Gobernación, ahora está en un más alto nivel y es miembro del Gabinete, depende directamente del Presidente de la República lo que le da posibilidad de ser un interlocutor con todos los Secretarios de Estado y así implementar transversalmente las políticas con perspectiva de género. Es un organismo descentralizado, no sectorizado, con presupuesto propio, con autonomía técnica y de gestión, además es normativo, y no le toca operar. El trabajo directo lo hacen y, muy bien, las organizaciones de la sociedad, otras dependencias que les toca operar y distribuir y a nosotros nos toca acompañar y vigilar a esas dependencias.

Estamos conscientes que muchas mujeres no pueden acceder a los diversos programas de gobierno porque las reglas de operación son muy complejas. La normatividad no es adecuada para ellas, ya que muchas no tienen acceso al crédito, no son dueñas de tierra etc. Todo eso las imposibilita, lo que es una acción discriminatoria que limita el acceso a las mujeres a los beneficios de la sociedad. Lograr reglas y normas equitativas y accesibles es un reto que está enfrentando el Instituto Nacional de las Mujeres.

El Instituto está respaldado por la ley que lo crea, y marca claramente su misión. En su artículo 4º dice que el Instituto tiene que trabajar para eliminar la discriminación contra las mujeres, lograr la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, y propiciar un desarrollo equitativo en el área política, social y económica. Después señala los criterios de cómo tiene que trabajar. El primero es la transversalidad que es el trabajo horizontal a través del cual se va permeando en toda la administración pública federal. Otro criterio es el respeto al federalismo, que impulsa el trabajo coordinado con los otros órdenes de gobierno en las entidades federativas y el tercer criterio es el de vinculación con los poderes tanto legislativo como judicial. Lo importante de que el Instituto tenga sustento en la ley, es que independientemente de los cambios de gobierno, no se modifique su naturaleza.

También la misma ley marca que el Instituto tenía que diseñar su Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación, el llamado "PROEQUIDAD", que es el eje rector de las políticas institucionales que impulsará el Instituto hasta el año 2006. Ahí están definidas las estrategias con nueve objetivos fundamentales. El primero es el de la institucionalización de la perspectiva de género, que al existir el mecanismo nacional de las mujeres se cumple éste para evitar la discriminación contra ellas. Los otros objetivos van orientados a cada una de las áreas de desarrollo, como son educación, salud, trabajo, la situación de pobreza, combatir la violencia, medios de comunicación, el acceso a las diferentes áreas de cultura y arte.

Estos objetivos institucionales van marcando las metas a corto, mediano y largo plazo para trabajar. Esto lo tenemos que hacer coordinadamente con la administración pública federal.

El PROEQUIDAD es una buena práctica porque señala cómo vamos permeando en toda la administración pública federal, es esa carta de navegación que nos ayuda a seguir el rumbo al que hay que trabajar y a crear medidas en cada una de las dependencias o entidades a través de metas claras que son evaluadas para obtener un referente del trabajo que se ha venido haciendo. Para cumplir con esa transversalidad instalamos la Mesa de Enlaces de Género del Gobierno Federal. Cada dependencia de las 55 dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, asignó al Instituto Nacional de las Mujeres una persona responsable.

Quiero resaltar el trabajo, el entusiasmo y el compromiso de cada uno de estos enlaces federales a quienes se les impartió capacitación en perspectiva de género. Se trabaja en los grupos, como está dividido el gabinete de Desarrollo Social y Humano, el de Crecimiento con Calidad y el de Orden y Respeto. Ha sido impresionante el avance y los logros que, en cada uno de sus ámbitos, han logrado para ir permeando la perspectiva de género. Nosotros los acompañamos dando seguimiento, materiales, metodología para implementar la perspectiva de género en sus áreas de trabajo. Quiero resaltar los enlaces como la Defensa, las Secretarías de Marina, Economía, Seguridad Pública, PGR, con quienes se ha venido trabajando muy bien.

Esta Mesa de enlaces de género ha sido realmente importante porque desde ahí se han empezado a diseñar acciones afirmativas para incorporar la perspectiva de género en sus programas. Hemos logrado

revisar 69 reglas de operación de los programas en las diferentes dependencias, y se han hecho sugerencias.

En el marco del Federalismo, instalamos una Red con las instancias estatales de la mujer. En 31 entidades del país hay una directora del Instituto Estatal de la Mujer con quienes hemos trabajado a lo largo de estos dos años. Ya se han realizado seis Reuniones Nacionales. El Instituto Nacional les ofrece a cada una los programas con los proyectos que se han diseñado con base en el PROEQUIDAD, cada directora elige cuáles quiere trabajar para que de ahí se permee a la sociedad. Esta es una colaboración desde lo federal, para ir bajando recursos a través de las directoras de los institutos estatales.

También creamos la Red de instancias municipales, con las presidentas municipales con quienes estamos trabajando. Entre los programas que implementamos está el de “Convivencia democrática en la familia”, que se lleva a cabo en 10 entidades; otro es el de “Eduquemos por la paz”, en 7 entidades; se han impulsado cursos y jornadas de capacitación como los Diplomados sobre género con FLACSO que se llevaron a seis regiones del país y este año se llevarán a cabo en otras tantas regiones. Son diplomados orientados a funcionarios y funcionarias de las administraciones públicas en el tema de la perspectiva de género.

Dentro del compromiso del federalismo, tenemos otro mecanismo que puede considerarse como buena práctica como es la firma de convenios, que hemos firmado con 10 Gobernadores estatales, otros con titulares de las dependencias federales; con ANUIES y otras universidades en el ámbito de la academia; con agencias internacionales. Éstos, son mecanismos de compromiso político que ayudan a impulsar las acciones en los diferentes ámbitos del país. Por otro lado, con la colaboración con las organizaciones de la sociedad insertamos diversos programas dentro la administración pública federal.

Otra acción fundamental para lograr la no discriminación y la transversalidad es la capacitación, que es una herramienta útil para elevar las capacidades y para ir sensibilizando en el tema de la perspectiva de género. Esta herramienta es útil para ir eliminando, desde lo personal hasta lo colectivo, estereotipos con visiones discriminatorias contra las mujeres. Esto lo hacemos en diferentes ámbitos, desde la sensibilización, a funcionarios del más alto nivel, hasta los talleres dirigidos a funcionarios y funcionaras de la administración pública, que a su vez van a ser multiplicadores dentro de sus dependencias o entidades.

También se han impartido los laboratorios regionales sobre indicadores desagregados por género, para poder implementar mejores políticas públicas. Contamos con una amplia gama de publicaciones de manuales, de libros, de documentos que son útiles para apoyar la capacitación.

Otros mecanismos con los que trabajamos, son el SISESIM, (Sistema de Seguimiento de la Situación de la Mujer), que se diseñó a partir de los indicadores sobre la situación de la mujer en México y el SISEDAW (Sistema interactivo de seguimiento a la CEDAW), que se creó con apoyo de UNIFEM, con el que ya se han capturado 73 informes de los Estados Parte de la Convención, y 17 informes sombra. Éste es un servicio que se le va a compartir no sólo a México sino a América Latina y el Caribe y al que se puede acceder a través de un sistema que posibilita información cruzada en el tema violencia hacia la mujer en diversos países.

También se realizan campañas sobre los derechos de las mujeres ya que a través de su difusión se incide en la población para ir sensibilizando respecto a la discriminación hacia las mujeres. Lograr la transformación cultural es una tarea a largo plazo, en la que son importantes las campañas que hemos diseñado a lo largo de estos dos años, en torno de los derechos humanos de las mujeres contra la discriminación, por el reconocimiento que la igualdad se logre entendiendo que somos diferentes. Una de ellas es la campaña contra la prostitución infantil “Abre los ojos pero no cierres la boca”, que se lanzó junto con el DIF, la PGR y la UNICEF.

Otro objetivo que cumplimos en el Imujeres, es el de la evaluación que se ha venido haciendo con dependencias y entidades federales. Ya se han evaluado 25 de ellas a través de criterios de equidad que ellos mismos impusieron sobre cada meta del PROEQUIDAD. Con este proceso de institucionalización, de transversalidad y de evaluación de las acciones se cumple con lo que la ley le mandata al Inmujeres.

Por otro lado, para lograr disminuir la discriminación hay que revisar leyes, que son el punto de partida para lograr el respeto de los derechos humanos de las mujeres. A petición expresa del Presidente de la República, se está haciendo la revisión de toda la legislación nacional y la local respecto a los derechos humanos de las mujeres y de la niñez. Ya está la publicación “Legislar con Perspectiva de Género”, en la que a partir de los convenios internacionales firmados por el gobierno mexicano se hace una revisión a las leyes de las entidades federativas para ir eliminando las figuras discriminatorias hacia las mujeres en los códigos penal, civil y familiar.

Respecto al ámbito de la justicia, se han impartido talleres especializados en materia de derechos humanos de las mujeres y, en el tema de violencia orientados a jueces, presidentes de tribunales, juzgadores en general. Para ello, editamos el documento “Juzgar con Perspectiva de Género”, en el que se presentan algunas sentencias que ya invocan la CEDAW o la Belem do Pará.

Hay que seguir trabajando ya que el camino de toma de conciencia sobre la no discriminación contra las mujeres es largo. Es cuestión cultural, en la que hombres y mujeres tenemos que corresponsabilizarnos y tomar conciencia desde el lenguaje; en las actitudes, en nuestras relaciones entre hombres y mujeres. Pero también entre las mismas mujeres.

La responsabilidad es de todas y todos; de la sociedad y del gobierno federal que cumple impulsando programas y políticas públicas que ayuden a eliminar actitudes discriminatorias e inequitativas, que marginan. Nuestra misión parte del respeto y la tolerancia a todas las posiciones, creencias e ideologías. Estamos orientados a lograr que todos y todas nos incorporemos a ese proceso de desarrollo.

MENSAJE DE CLAUSURA

*Patricia Olamendi Torres**

Antes que nada creo que debemos felicitarnos todos y todas por este excelente trabajo realizado en dos días. Quiero felicitar a todos y cada uno de nuestros ponentes tanto nacionales como aquellos que haciendo gala de solidaridad y cooperación están aquí con nosotros, y sobre todo agradecerles mucho la enorme información y las experiencias y las preocupaciones que todos y cada uno transmitieron a nuestro público. Una ponente ayer me decía que este es un foro de ponentes, porque cada vez que hay una intervención hay muchas cosas atrás y mucho conocimiento. Efectivamente, yo diría que éste ha sido un foro más que nada de personas muy comprometidas con la causa de la no discriminación.

Como siempre mi personal se va a enojar conmigo porque me hacen un documento y yo tengo la mala costumbre de no leerlo, pero quisiera compartir con ustedes una situación que me parece que tiene que ver mucho con lo que aquí se ha hablado. Hay una feminista alemana, Gerda Lerner, que dice que el género es el disfraz o la máscara que los hombres y las mujeres nos ponemos para bailar nuestra desigualdad. Yo creo que nuestras sociedades están llenas de máscaras y disfraces que todos los días nos tenemos que poner para seguir bailando la desigualdad que la sociedad nos impuso. Y creo que al final de cuentas la discriminación es mucho de esto; si no nos ponemos el disfraz y la máscara ya somos los otros, los desiguales, los excluidos, los que no nos incorporamos a lo que la sociedad nos dicta.

También el derecho y la política nos trataron de hacer a todos iguales y entonces por decreto dijeron todos los hombre son así y todas las mujeres son así y las políticas públicas pensaban en que todos éramos absolutamente iguales y que teníamos las mismas necesidades. Afortunadamente el derecho ha cambiado, las políticas públicas también han cambiado y hoy también pensamos en los otros, en los diferentes. Yo tengo y tuve la enorme ventaja de participar con Gilberto Rincón Gallardo en la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. Pensé que conocía a mi país y tengo que decirles que después de haber participado en la Comisión y de haber conocido al México de los excluidos que conocimos en la Comisión, me sentí particularmente triste de constatar la terrible desigualdad y exclusión que hay en México. Pero también me sentí contenta porque pudimos construir o iniciar un camino de construcción para aminorar las desigualdades.

Hoy está un proyecto de Ley contra la Discriminación en la Cámara de Diputados y esperamos que este proyecto sea aprobado en el Congreso, pero sobre todo esperamos que esa ley se aplique, y que nos

* Subsecretaria para Temas Globales en la Secretaría de Relaciones Exteriores

permita a todas y a todos que vayamos viendo si efectivamente la Discriminación puede ser aminorada. Estoy absolutamente convencida que mi país será otro después de la Ley, y me siento comprometida a que después de la Ley podamos reunirnos para evaluarla y para no pasar por los errores que pasaron otros que iniciaron su camino antes que nosotros.

Estoy convencida que en mi país podemos lograr aminorar las desigualdades en la Ley, eliminarlas, si empezamos a vernos diferente, si empezamos a considerarnos como seres humanos sujetos de derechos y si empezamos a ver la lucha contra la discriminación y por la igualdad no sólo como un asunto de números, ya que mientras para muchos economistas esto cuesta mucho, para nosotros es un asunto de derechos.

Tenemos que considerar que el ejercicio de los derechos debe ser garantizado para todos y todas. Comento esto porque ustedes saben que México hizo una propuesta de una Convención Internacional para Personas con Discapacidad, y muchos de los obstáculos para que esta propuesta salga son los económicos. La gente ve a la diferencia como un costo adicional, ¿cuánto nos va a costar que tengan acceso las personas con discapacidad a un servicio?, ¿cuánto nos va a costar que las personas tengan acceso a una mejor educación especial?, ¿cuánto nos va a costar esto o lo otro?. Porque no terminamos de ver que esa persona tiene derechos de acceso a los servicios y tiene derecho a transitar libremente, a estar presente en la toma de decisiones y tiene derecho a decidir en su país. Cuando nos quitemos ese chip del cerebro y veamos a los otros como nuestros iguales, seguramente nuestra sociedad va a ser una sociedad muy rica, va a ser efectivamente una sociedad plural, va a ser una sociedad multicultural, una sociedad equitativa.

Creo que estamos iniciando un camino y lo estamos iniciando bien. Bienvenido el trabajo de todas y todos a favor de la no discriminación, bienvenido el trabajo de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación que hizo posible esta Ley, gracias al Presidente Vicente Fox que se comprometió con todas y todos y cumplió enviando el proyecto a la Cámara. Ahora, después de esta Ley, creo que tiene un trabajo mucho más intenso frente a nosotros: garantizar, vigilar y participar en el cumplimiento de la Ley. Para entonces puede ser que hombres y mujeres nos quitemos los disfraces y vivamos plenamente como queremos ser.

Muchas gracias a todos ustedes.

PARTE II
LEY FEDERAL PARA PREVENIR
Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Artículo 2.- Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

Artículo 3.- Cada una de las autoridades y de los órganos públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las leyes y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, se incluirán, las asignaciones correspondientes para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades a que se refiere el Capítulo III de esta Ley.

Artículo 4.- Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

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

Artículo 5.- No se considerarán conductas discriminatorias las siguientes:

- I. Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades;
- II. Las distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar una actividad determinada;
- III. La distinción establecida por las instituciones públicas de seguridad social entre sus asegurados y la población en general;
- IV. En el ámbito educativo, los requisitos académicos, de evaluación y los límites por razón de edad;
- V. Las que se establezcan como requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño del servicio público y cualquier otro señalado en los ordenamientos legales;
- VI. El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna enfermedad mental;
- VII. Las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que se hagan entre ciudadanos y no ciudadanos, y
- VIII. En general, todas las que no tengan el propósito de anular o menoscabar los derechos, y libertades o la igualdad de oportunidades de las personas ni de atentar contra la dignidad humana.

Artículo 6.- La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades federales será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en materia de discriminación de los que México sea parte, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable.

Artículo 7.- Para los efectos del artículo anterior, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos que sean afectados por conductas discriminatorias.

Artículo 8.- En la aplicación de la presente Ley intervendrán las autoridades y los órganos públicos federales, así como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

CAPÍTULO II MEDIDAS PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

Artículo 9.- Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

A efecto de lo anterior, se consideran como conductas discriminatorias:

- I. Impedir el acceso a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos, en los términos de las disposiciones aplicables;
- II. Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación;
- III. Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo;
- IV. Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales;
- V. Limitar el acceso a los programas de capacitación y de formación profesional;
- VI. Negar o limitar información sobre derechos reproductivos o impedir el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas;
- VII. Negar o condicionar los servicios de atención médica, o impedir la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios;
- VIII. Impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole;
- IX. Negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación

- en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables;
- X. Impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier otro tipo;
 - XI. Impedir el acceso a la procuración e impartición de justicia;
 - XII. Impedir que se les escuche en todo procedimiento judicial o administrativo en que se vean involucrados, incluyendo a las niñas y los niños en los casos que la ley así lo disponga, así como negar la asistencia de intérpretes en procedimientos administrativos o judiciales, de conformidad con las normas aplicables;
 - XIII. Aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la dignidad e integridad humana;
 - XIV. Impedir la libre elección de cónyuge o pareja;
 - XV. Ofender, ridiculizar o promover la violencia en los supuestos a que se refiere el artículo 4 de esta Ley a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación.
 - XVI. Limitar la libre expresión de las ideas, impedir la libertad de pensamiento, conciencia o religión, o de prácticas o costumbres religiosas, siempre que éstas no atenten contra el orden público;
 - XVII. Negar asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia;
 - XVIII. Restringir el acceso a la información, salvo en aquellos supuestos que sean establecidos por las leyes nacionales e instrumentos jurídicos internacionales aplicables;
 - XIX. Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo saludable, especialmente de las niñas y los niños;
 - XX. Impedir el acceso a la seguridad social y a sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos, salvo en los casos que la ley así lo disponga;
 - XXI. Limitar el derecho a la alimentación, la vivienda, el recreo y los servicios de atención médica adecuados, en los casos que la ley así lo prevea;
 - XXII. Impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos;
 - XXIII. Explotar o dar un trato abusivo o degradante;
 - XXIV. Restringir la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales;
 - XXV. Restringir o limitar el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables;
 - XXVI. Limitar o negar el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento, administración o usufructo de recursos naturales, una vez satisfechos los requisitos establecidos en la legislación aplicable;
 - XXVII. Incitar al odio, violencia, rechazo, burla, difamación, injuria, persecución o la exclusión;
 - XXVIII. Realizar o promover el maltrato físico o psicológico por la apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual, y
 - XXIX. En general cualquier otra conducta discriminatoria en términos del artículo 4 de esta Ley.

CAPÍTULO III

MEDIDAS POSITIVAS Y COMPENSATORIAS A FAVOR DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Artículo 10.- Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres:

- I. Incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares;
- II. Ofrecer información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva y métodos anticonceptivos;

- III. Garantizar el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijas e hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social las condiciones para la atención obligatoria de las mujeres que lo soliciten, y
- IV. Procurar la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías asegurando el acceso a los mismos para sus hijas e hijos cuando ellas y ellos lo soliciten.

Artículo 11.- Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de las niñas y los niños:

- I. Instrumentar programas de atención médica y sanitaria para combatir la mortalidad y la desnutrición infantiles;
- II. Impartir educación para la preservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planificación familiar, la paternidad responsable y el respeto a los derechos humanos;
- III. Promover el acceso a centros de desarrollo infantil, incluyendo a menores con discapacidad;
- IV. Promover las condiciones necesarias para que los menores puedan convivir con sus padres o tutores, incluyendo políticas públicas de reunificación familiar para migrantes y personas privadas de la libertad;
- V. Preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad en el otorgamiento de becas, créditos u otros beneficios;
- VI. Alentar la producción y difusión de libros para niños y niñas;
- VII. Promover la creación de instituciones que tutelen a los menores privados de su medio familiar, incluyendo hogares de guarda y albergues para estancias temporales;
- VIII. Promover la recuperación física, psicológica y la integración social de todo menor víctima de abandono, explotación, malos tratos o conflictos armados, y
- IX. Proporcionar, en los términos de la legislación en la materia, asistencia legal y psicológica gratuita e intérprete en los procedimientos judiciales o administrativos, en que sea procedente.

Artículo 12.- Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las personas mayores de 60 años:

- I. Garantizar el acceso a los servicios de atención médica y seguridad social, según lo dispuesto en la normatividad en la materia;
- II. Procurar un nivel mínimo y decoroso de ingresos a través de programas, conforme a las reglas de operación que al efecto se establezcan:
 - a) De apoyo financiero directo y ayudas en especie y
 - b) De capacitación para el trabajo y de fomento a la creación de empleos, y
- III. Garantizar, conforme a la legislación aplicable, asesoría jurídica gratuita así como la asistencia de un representante legal cuando el afectado lo requiera.

Artículo 13.- Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad:

- I. Promover un entorno que permita el libre acceso y desplazamiento;
- II. Procurar su incorporación, permanencia y participación en las actividades educativas regulares en todos los niveles;
- III. Promover el otorgamiento, en los niveles de educación obligatoria, de las ayudas técnicas necesarias para cada discapacidad;
- IV. Crear programas permanentes de capacitación para el empleo y fomento a la integración laboral;
- V. Crear espacios de recreación adecuados;
- VI. Procurar la accesibilidad en los medios de transporte público de uso general;
- VII. Promover que todos los espacios e inmuebles públicos o que presten servicios al público, tengan las adecuaciones físicas y de señalización para su acceso, libre desplazamiento y uso;

- VIII. Procurar que las vías generales de comunicación cuenten con señalamientos adecuados para permitirles el libre tránsito;
- IX. Informar y asesorar a los profesionales de la construcción acerca de los requisitos para facilitar el acceso y uso de inmuebles, y
- X. Promover que en las unidades del sistema nacional de salud y de seguridad social reciban regularmente el tratamiento y medicamentos necesarios para mantener y aumentar su capacidad funcional y su calidad de vida.

Artículo 14.- Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena:

- I. Establecer programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural;
- II. Crear un sistema de becas que fomente la alfabetización, la conclusión de la educación en todos los niveles y la capacitación para el empleo;
- III. Crear programas permanentes de capacitación y actualización para los funcionarios públicos sobre la diversidad cultural;
- IV. Emprender campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las culturas indígenas en el marco de los derechos humanos y las garantías individuales;
- V. En el marco de las leyes aplicables, cuando se fijen sanciones penales a indígenas, procurar que tratándose de penas alternativas, se imponga aquella distinta a la privativa de la libertad, así como promover la aplicación de sustitutivos penales y beneficios de preliberación, de conformidad con las normas aplicables;
- VI. Garantizar que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución, y
- VII. Garantizar, a lo largo de cualquier proceso legal, el derecho a ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua.

Artículo 15.- Los órganos públicos y las autoridades federales adoptarán las medidas que tiendan a favorecer la igualdad real de oportunidades y a prevenir y eliminar las formas de discriminación de las personas a que se refiere el artículo 4 de esta Ley.

CAPÍTULO IV DEL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

SECCIÓN PRIMERA DENOMINACIÓN, OBJETO, DOMICILIO Y PATRIMONIO

Artículo 16.- El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en adelante el Consejo, es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión; de igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en los procedimientos de reclamación o queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia.

Artículo 17.- El Consejo tiene como objeto:

- I. Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país;
- II. Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación;
- III. Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional; y

IV. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

Artículo 18.- El domicilio del Consejo es la Ciudad de México, Distrito Federal, pero podrá establecer delegaciones y oficinas en otros lugares de la República Mexicana.

Artículo 19.- El patrimonio del Consejo se integrará con:

- I. Los recursos presupuestales que le asigne la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a través del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente;
- II. Los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados;
- III. Los bienes que adquiera por cualquier otro título lícito;
- IV. Los fondos que obtenga por el financiamiento de programas específicos, y
- V. Las aportaciones, donaciones, legados y demás liberalidades que reciba de personas físicas y morales.

SECCIÓN SEGUNDA DE LAS ATRIBUCIONES

Artículo 20.- Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo tendrá las atribuciones siguientes:

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

- XV. Aplicar las medidas administrativas establecidas en esta Ley;
- XVI. Asistir a las reuniones internacionales en materia de prevención y eliminación de discriminación;
- XVII. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales o internacionales en el ámbito de su competencia;
- XVIII. Diseñar y aplicar el servicio de carrera como un sistema de administración de personal basado en el mérito y la igualdad de oportunidades que comprende los procesos de Reclutamiento, Selección, Ingreso, Sistema de Compensación, Capacitación, Evaluación del Desempeño, Promoción y Separación de los Servidores Públicos, y
- XIX. Las demás establecidas en esta Ley, en el Estatuto Orgánico y demás disposiciones aplicables.

Artículo 21.- El Consejo difundirá periódicamente los avances, resultados e impactos de las políticas, programas y acciones en materia de prevención y eliminación de la discriminación, a fin de mantener informada a la sociedad.

SECCIÓN TERCERA **DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN**

Artículo 22.- La Administración del Consejo corresponde a:

- I. La Junta de Gobierno, y
- II. La Presidencia del Consejo

Artículo 23.- La Junta de Gobierno estará integrada por cinco representantes del Poder Ejecutivo Federal, y cinco integrantes designados por la Asamblea Consultiva.

Los representantes del Poder Ejecutivo Federal son los siguientes:

- I. Uno de la Secretaría de Gobernación;
- II. Uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. Uno de la Secretaría de Salud;
- IV. Uno de la Secretaría de Educación Pública, y
- V. Uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Los representantes del Ejecutivo Federal deberán tener nivel de Subsecretario y sus respectivos suplentes el nivel inferior jerárquico inmediato.

Los integrantes designados por la Asamblea Consultiva durarán en su encargo tres años, pudiendo ser ratificados por otro período igual. Este cargo tendrá el carácter de honorífico.

Asimismo, serán invitados permanentes a la Junta de Gobierno con derecho a voz, pero no a voto, un representante de cada uno de los siguientes órganos públicos: Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Consejo Nacional para la Prevención y control del VIH/SIDA y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Artículo 24.- La Junta de Gobierno tendrá, además de aquellas que establece el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las siguientes atribuciones:

- I. Aprobar su reglamento de sesiones y el Estatuto Orgánico del Consejo, con base en la propuesta que presente la Presidencia;
- II. Establecer las políticas generales para la conducción del Consejo en apego a este ordenamiento, al Estatuto Orgánico, al Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación y a los demás instrumentos administrativos que regulen su funcionamiento;
- III. Aprobar el proyecto de presupuesto que someta a su consideración la Presidencia del Consejo y conocer los informes sobre el ejercicio del mismo;
- IV. Aprobar el informe anual de actividades que remitirá la Presidencia del Consejo a los Poderes de la Unión;

- V. Nombrar y remover, a propuesta de la Presidencia del Consejo, a los servidores públicos de éste que ocupen cargos en las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, y
- VI. Acordar con base en los lineamientos y prioridades que establezca el Ejecutivo Federal, la realización de todas las operaciones inherentes al objeto del organismo con sujeción a las disposiciones aplicables y delegar discrecionalmente en el Presidente del Consejo sus facultades, salvo las que sean indelegables de acuerdo con la legislación aplicable, conforme a lo establecido en este artículo;
- VII. Aprobar el tabulador de salarios del Consejo;
- VIII. Expedir y publicar un informe anual de la Junta, y
- IX. Las demás que le confieran éste u otros ordenamientos.

Artículo 25.- La Junta de Gobierno sesionará válidamente cuando en la sesión se encuentren presentes más de la mitad de los miembros, siempre que entre ellos esté el Presidente de la Junta.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes y en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

Las sesiones que celebre la Junta de Gobierno serán ordinarias y extraordinarias; las ordinarias se llevarán a cabo por lo menos cada tres meses, y las extraordinarias se celebrarán cuando lo convoque el presidente.

Artículo 26.- El Presidente del Consejo, quien presidirá la Junta de Gobierno, será designado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Artículo 27.- Durante su encargo el Presidente del Consejo no podrá desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión distinto, que sea remunerado, con excepción de los de carácter docente o científico.

Artículo 28.- El Presidente del Consejo durará en su cargo tres años, y podrá ser ratificado hasta por un periodo igual.

Artículo 29.- El Presidente del Consejo podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 30.- El Presidente del Consejo tendrá, además de aquellas que establece el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las siguientes atribuciones:

- I. Planear, organizar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento del Consejo, con sujeción a las disposiciones aplicables;
- II. Presentar a la consideración de la Junta de Gobierno el proyecto del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación;
- III. Someter a la consideración de la Junta de Gobierno el informe anual de actividades y el informe sobre el ejercicio presupuestal;
- IV. Ejecutar los acuerdos y demás disposiciones de la Junta de Gobierno, así como supervisar su cumplimiento por parte de las unidades administrativas competentes del Consejo;
- V. Enviar a los Poderes de la Unión el informe anual de actividades; así como el ejercicio presupuestal, éste último previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- VI. Someter a la aprobación de la Junta de Gobierno el proyecto del Estatuto Orgánico;
- VII. Nombrar a los servidores públicos del Consejo, a excepción de aquellos que ocupen los dos niveles jerárquicos inferiores inmediatos al Presidente;
- VIII. Ejercer la representación legal del Consejo, así como delegarla cuando no exista prohibición expresa para ello;
- IX. Celebrar acuerdos de colaboración con organismos nacionales e internacionales para el desarrollo de las atribuciones del Consejo, de conformidad con las normas aplicables;
- X. Proponer a la Junta de Gobierno el tabulador salarial del Consejo, y
- XI. Las demás que le confieran éste u otros ordenamientos.

SECCIÓN CUARTA DE LA ASAMBLEA CONSULTIVA

Artículo 31.- La Asamblea Consultiva es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle el Consejo en Materia de Prevención y Eliminación de la Discriminación.

Artículo 32.- La Asamblea Consultiva estará integrada por un número no menor de diez ni mayor de veinte ciudadanos, representantes de los sectores privado, social y de la comunidad académica que por su experiencia en materia de prevención y eliminación de la discriminación puedan contribuir al logro de los objetivos del Consejo.

Los miembros de esta Asamblea Consultiva serán propuestos por los sectores y comunidad señalados y nombrados por la Junta de Gobierno en términos de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico.

Artículo 33.- Los integrantes de la Asamblea Consultiva, no recibirán retribución, emolumento, o compensación alguna por su participación, ya que su carácter es honorífico.

Artículo 34.- Son facultades de la Asamblea Consultiva:

- I. Presentar opiniones ante la Junta de Gobierno, sobre el desarrollo de los programas y actividades que realice el Consejo;
- II. Asesorar a la Junta de Gobierno y al Presidente del Consejo, en cuestiones relacionadas con la prevención y eliminación de todos los actos discriminatorios;
- III. Atender las consultas y formular las opiniones que le sean solicitadas por la Junta de Gobierno o por el Presidente del Consejo;
- IV. Contribuir en el impulso de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos en materia de prevención y eliminación de la discriminación;
- V. Nombrar cinco personas que formarán parte de la Junta de Gobierno;
- VI. Participar en las reuniones y eventos que convoque el Consejo, para realizar el intercambio de experiencias e información tanto de carácter nacional como internacional sobre temas relacionados con la materia de prevención y eliminación de la discriminación;
- VII. Presentar ante la Junta de Gobierno un informe anual de la actividad de su encargo, y
- VIII. Las demás que señalen las disposiciones aplicables.

Artículo 35.- Los integrantes de la Asamblea Consultiva durarán en su cargo tres años, y podrán ser ratificados por un período igual, en términos de lo dispuesto en el Estatuto Orgánico.

Artículo 36.- Las reglas de funcionamiento y organización de la Asamblea Consultiva se establecerán en el Estatuto Orgánico.

Artículo 37.- El Consejo proveerá a la Asamblea Consultiva de los recursos necesarios para el desempeño de sus actividades.

SECCIÓN QUINTA DE LOS ÓRGANOS DE VIGILANCIA

Artículo 38.- El Consejo contará con una contraloría, órgano de control interno, al frente de la cuál estará la persona designada en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por sí o a través del órgano interno de control del Consejo, el ejercicio de las atribuciones que en materia de control, inspección, vigilancia y evaluación le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación.

El órgano de vigilancia del Consejo estará integrado por un Comisario Público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quienes ejercerán sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

El Comisario acudirá con voz pero sin voto, a las sesiones de la Junta de Gobierno.

Artículo 39.- El Comisario Público, tendrá las siguientes facultades:

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como de las reglamentarias, administrativas y de política general que se emitan;
- II. Promover y vigilar que el Consejo establezca indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, de finanzas y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño;
- III. Vigilar que el Consejo proporcione con la oportunidad y periodicidad que se señale, la información que requiera en cuanto a los ingresos y gastos públicos realizados;
- IV. Solicitar a la Junta de Gobierno o al Presidente del Consejo, la información que requiera para el desarrollo de sus funciones, y
- V. Las demás inherentes a su función y las que le señale expresamente la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el ámbito de su competencia.

SECCIÓN SEXTA

PREVENCIÓNES GENERALES

Artículo 40.- El Consejo se regirá por lo dispuesto en esta Ley y su Estatuto Orgánico en lo relativo a su estructura, funcionamiento, operación, desarrollo y control. Para tal efecto contará con las disposiciones generales a la naturaleza y características del organismo, a sus órganos de administración, a las unidades que integran estos últimos, a la vigilancia, y demás que se requieran para su regulación interna, conforme a lo establecido en la legislación de la materia y por esta Ley.

Artículo 41.- Queda reservado a los Tribunales Federales el conocimiento y resolución de todas las controversias en que sea parte el Consejo.

SECCIÓN SÉPTIMA

RÉGIMEN DE TRABAJO

Artículo 42.- Las relaciones de trabajo del organismo y su personal se regirán por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO V

DE LOS PROCEDIMIENTOS

SECCIÓN PRIMERA

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 43.- Toda persona podrá denunciar presuntas conductas discriminatorias y presentar ante el Consejo reclamaciones o quejas respecto a dichas conductas, ya sea directamente o por medio de su representante.

Las organizaciones de la sociedad civil podrán presentar reclamaciones o quejas en los términos de esta ley, designando un representante.

Artículo 44.- Las reclamaciones y quejas que se presenten ante el Consejo por presuntas conductas discriminatorias, sólo podrán admitirse dentro del plazo de un año, contado a partir de que el reclamante o quejoso tengan conocimiento de dichas conductas, o en dos años fuera de esta circunstancia.

Artículo 45.- El Consejo proporcionará a las personas que presuntamente hayan sido discriminadas, asesoría respecto a los derechos que les asisten y los medios para hacerlos valer y, en su caso, orientará en la defensa de los citados derechos ante las instancias correspondientes, en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico.

Artículo 46.- El Consejo, dentro del ámbito de su competencia, iniciará sus actuaciones a petición de parte; también podrá actuar de oficio en aquellos casos en que la Presidencia así lo determine.

Artículo 47.- En todo lo no previsto en esta Ley respecto a los procedimientos que la misma establece, se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 48.- Los servidores públicos y las autoridades federales a que se refiere el artículo 3 de esta Ley están obligados a auxiliar al personal del Consejo en el desempeño de sus funciones y rendir los informes que se les soliciten en el término establecido por la misma.

Artículo 49.- Las reclamaciones y quejas, a que se refiere esta ley, no requerirán más formalidad que presentarse por escrito con firma o huella digital y datos de identificación del interesado.

Las reclamaciones y quejas también podrán ser verbales, por vía telefónica o por cualquier otro medio electrónico, sin más señalamiento que el asunto que las motivó y los datos generales de quien las presente, debiendo ratificarse con las formalidades establecidas en el párrafo anterior dentro de los cinco días hábiles siguientes, de lo contrario se tendrán por no presentadas.

Artículo 50.- Cuando el Consejo considere que la reclamación o queja no reúne los requisitos señalados para su admisión o sea evidentemente improcedente o infundada, se rechazará mediante acuerdo motivado y fundado que emitirá en un plazo máximo de cinco días hábiles. El Consejo deberá notificarle al interesado dentro de los cinco días siguientes a la resolución. No se admitirán quejas o reclamaciones anónimas.

Artículo 51.- Cuando la reclamación o queja no sea competencia del Consejo, se proporcionará al interesado la orientación para que acuda a la autoridad o servidor público que deba conocer del asunto.

Artículo 52.- Cuando el contenido de la reclamación o queja sea poco claro, no pudiendo deducirse los elementos que permitan la intervención del Consejo, se notificará por escrito al interesado para que la aclare en un término de cinco días hábiles posteriores a la notificación; en caso de no hacerlo, después del segundo requerimiento, se archivará el expediente por falta de interés.

Artículo 53.- En ningún momento la presentación de una queja o reclamación ante el Consejo interrumpirá la prescripción de las acciones judiciales o recursos administrativos previstos por la legislación correspondiente.

Artículo 54.- El Consejo, por conducto de su Presidente, de manera excepcional y previa consulta con la Junta de Gobierno, podrá excusarse de conocer de un determinado caso si éste puede afectar su autoridad moral o autonomía.

Artículo 55.- En el supuesto de que se presenten dos o más reclamaciones o quejas que se refieran al mismo acto u omisión presuntamente discriminatorio, el Consejo podrá acumular los asuntos para su trámite en un sólo expediente. En este caso el último expediente se acumulará al primero.

Artículo 56.- En caso de que la reclamación o queja presentada ante el Consejo involucre tanto a los servidores públicos o autoridades como a particulares, se procederá a efectuar la separación correspondiente, de manera que las conductas presuntamente discriminatorias cometidas por los primeros, se sigan, a través del procedimiento de reclamación. Las cometidas por los particulares serán atendidas conforme a lo dispuesto por la Sección Sexta del Capítulo V de este ordenamiento.

Artículo 57.- Contra las resoluciones y actos del Consejo los interesados podrán interponer el recurso de revisión, de conformidad con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

SECCIÓN SEGUNDA DE LA RECLAMACIÓN

Artículo 58.- La reclamación es el procedimiento que se sigue ante el Consejo por conductas presuntamente discriminatorias cometidas por los servidores públicos federales en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

Artículo 59.- Una vez presentada la reclamación, el Consejo deberá, dentro de los cinco días siguientes, resolver si se admite la reclamación.

Una vez admitida y registrada la reclamación, dentro de los siguientes cinco días hábiles el Consejo deberá notificar a las autoridades o servidores públicos señalados como presuntos responsables, así como al titular del órgano del que dependan; asimismo, se solicitará un informe por escrito sobre los actos u omisiones de carácter discriminatorio que les atribuyan en la reclamación.

Artículo 60.- El informe solicitado a los servidores públicos presuntamente responsables, deberá rendirse en un plazo no mayor a 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación.

Artículo 61.- En el informe mencionado en el artículo anterior, la autoridad o servidor público señalado como presunto responsable, debe hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones que se le imputan, la existencia de los mismos, en su caso, así como los elementos de información que considere necesarios.

Artículo 62.- En caso de no haber respuesta por parte de las autoridades o servidores públicos requeridos, dentro del plazo señalado para tal efecto, se tendrán por ciertos los hechos mencionados en la reclamación, salvo prueba en contrario. El Consejo podrá, si lo estima necesario, realizar las investigaciones procedentes en el ámbito de su competencia, ejerciendo las acciones pertinentes.

Artículo 63.- Los particulares que consideren haber sido discriminados por actos de autoridades o de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas que acudan en queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y si esta fuera admitida, el Consejo estará impedido para conocer de los mismos hechos que dieron fundamento a la queja.

SECCIÓN TERCERA DE LA CONCILIACIÓN

Artículo 64.- La conciliación es la etapa del procedimiento de reclamación por medio de la cual el Consejo buscará avenir a las partes involucradas a resolverla, a través de alguna de las soluciones que les presente el conciliador.

Artículo 65.- Una vez admitida la reclamación, lo cual se hará del conocimiento del presunto agraviado por conductas discriminatorias, se le citará para que se presente en la fecha y hora señalada a la audiencia de conciliación, la cual deberá llevarse a cabo en los quince días hábiles siguientes a aquél en que se notificó a las partes dicha celebración. Esta audiencia tendrá verificativo en las instalaciones del Consejo.

Por lo que se refiere al o a los presuntos responsables de conductas discriminatorias, se les citará a la audiencia de conciliación a que se refiere el párrafo anterior, bajo apercibimiento que de no hacerlo se tendrán por ciertos los hechos discriminatorios imputados en su contra, salvo prueba en contrario.

Artículo 66.- Al preparar la audiencia, el conciliador designado solicitará a las partes los elementos de juicio que considere convenientes para ejercer adecuadamente sus atribuciones, pudiendo aquellas ofrecer los medios de prueba que estimen necesarios.

Artículo 67.- En caso de que el reclamante no comparezca a la audiencia de conciliación y justifique la causa de su inasistencia dentro del plazo de tres días hábiles posteriores a la fecha de la misma, se señalará por única ocasión nueva fecha para su celebración. En el supuesto de no justificar su inasistencia, se le tendrá por desistido de su reclamación, archivándose el expediente como asunto concluido.

Artículo 68.- El conciliador, en la audiencia de conciliación, expondrá a las partes un resumen de la reclamación y de los elementos de juicio que se hayan integrado y los exhortará a resolver sus diferencias, para cuyo efecto propondrá opciones de solución.

Artículo 69.- La audiencia de conciliación podrá ser suspendida por el conciliador o por ambas partes de común acuerdo hasta en una ocasión, debiéndose reanudar, en su caso, dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Artículo 70.- Cuando las partes lleguen a un acuerdo, se celebrará el convenio respectivo, que será revisado por el área competente del Consejo; si está apegado a derecho, lo aprobará y dictará el acuerdo correspondiente sin que sea admisible recurso alguno.

Artículo 71.- El convenio suscrito por las partes y aprobado por el Consejo tiene fuerza de cosa juzgada y trae aparejada ejecución, lo que podrá promoverse ante los tribunales competentes en la vía de apremio o en juicio ejecutivo, a elección del interesado o por la persona que designe el Consejo, a petición de aquél.

Artículo 72.- En caso de que el servidor público no acepte la conciliación, o de que las partes no lleguen a acuerdo alguno, el Consejo hará de su conocimiento que investigará los hechos motivo de la reclamación, en los términos de esta Ley e impondrá, en su caso, las medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación previstas en la misma; asimismo, el Consejo promoverá el fincamiento de las responsabilidades que resulten de la aplicación de otros ordenamientos.

SECCIÓN CUARTA DE LA INVESTIGACIÓN

Artículo 73.- Cuando la reclamación no se resuelva en la etapa de conciliación, el Consejo iniciará las investigaciones del caso, para lo cual tendrá las siguientes facultades:

- I. Solicitar a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen conductas discriminatorias, la presentación de informes o documentos complementarios;
- II. Solicitar de otros particulares, autoridades o servidores públicos documentos e informes relacionados con el asunto materia de la investigación;
- III. Practicar inspecciones a las autoridades a las que se imputen conductas discriminatorias, mediante personal técnico o profesional;
- IV. Citar a las personas que deben comparecer como testigos o peritos, y
- V. Efectuar todas las demás acciones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Artículo 74.- Para documentar debidamente las evidencias, el Consejo podrá solicitar la rendición y desahogo de todas aquellas pruebas que estime necesarias, con la única condición de que éstas se encuentren previstas como tales por el orden jurídico mexicano.

Artículo 75.- Las pruebas que se presenten, por los interesados, así como las que de oficio se allegue el Consejo, serán valoradas en su conjunto, de acuerdo con los principios de la lógica, la experiencia y la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos denunciados.

Artículo 76.- Las resoluciones estarán basadas en la documentación y pruebas que consten en el expediente de reclamación.

Artículo 77.- El Consejo puede dictar acuerdos de trámite en el curso de las investigaciones que realice, los cuales serán obligatorios para los servidores públicos federales que deban comparecer o aportar información o documentos; su incumplimiento traerá aparejadas las medidas administrativas y responsabilidades señaladas en este ordenamiento.

SECCIÓN QUINTA DE LA RESOLUCIÓN

Artículo 78.- Si al concluir la investigación, no se comprobó que las autoridades federales o servidores públicos hayan cometido las conductas discriminatorias imputadas, el Consejo dictará la resolución por acuerdo de no discriminación, atendiendo a los requisitos a que se refiere el Estatuto Orgánico del Consejo.

Artículo 79.- Si *al finalizada* la investigación, el Consejo comprueba que los servidores públicos o autoridades federales denunciadas cometieron alguna conducta discriminatoria, formulará la correspondiente resolución por disposición, en la cual se señalarán las medidas administrativas a que se refiere el Capítulo VI de esta ley, así como los demás requisitos que prevé el Estatuto Orgánico del Consejo.

SECCIÓN SEXTA DEL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ENTRE PARTICULARES

Artículo 80.- Cuando se presente una queja por presuntas conductas discriminatorias de particulares, el Consejo iniciará el procedimiento conciliatorio.

Artículo 81.- El Consejo notificará al particular que presuntamente haya cometido conductas discriminatorias, el contenido de la queja, haciéndole saber que, si así lo desea, podrá someter la misma al procedimiento conciliatorio. En caso de que las partes lo acepten, deberá celebrarse la audiencia principal de conciliación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la notificación al particular.

Si cualquiera de las partes o ambas no aceptan el procedimiento conciliatorio del Consejo, éste atenderá la queja correspondiente y brindará orientación al quejoso para que acuda ante las instancias judiciales o administrativas correspondientes.

Artículo 82.- En este procedimiento se estará a lo dispuesto por los artículos 66, 67, 68, 69 y 70 de este ordenamiento.

CAPÍTULO VI DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

Artículo 83.- El Consejo dispondrá la adopción de las siguientes medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación:

- I. La impartición, a las personas o a las instituciones que sean objeto de una resolución por disposición dictada por el Consejo, de cursos o seminarios que promuevan la igualdad de oportunidades;
- II. La fijación de carteles en cualquier establecimiento de quienes incumplan alguna disposición de esta ley, en los que se promueva la modificación de conductas discriminatorias;
- III. La presencia del personal del Consejo para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación en cualquier establecimiento de quienes sean objeto de una resolución por disposición, por el tiempo que disponga el organismo;
- IV. La publicación íntegra de la Resolución por Disposición emitida en el órgano de difusión del Consejo, y
- V. La publicación o difusión de una síntesis de la Resolución por Disposición en los medios impresos o electrónicos de comunicación.

La imposición de estas medidas administrativas a los particulares, se sujetará a que éstos se hayan sometido al convenio de conciliación correspondiente.

Artículo 84.- Para determinar el alcance y la forma de adopción de las medidas administrativas dispuestas por el Consejo se tendrán en consideración:

- I. El carácter intencional de la conducta discriminatoria;
- II. La gravedad del hecho, el acto o la práctica discriminatoria, y
- III. La reincidencia.

Se entiende que existe reincidencia cuando la misma persona incurra en nueva violación a la prohibición de discriminar.

Artículo 85.- El Consejo podrá otorgar un reconocimiento a las instituciones públicas o privadas, así como a los particulares que se distingan por llevar a cabo programas y medidas para prevenir la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos.

El reconocimiento será otorgado previa solicitud de parte interesada.

La Junta de Gobierno, a propuesta de la Presidencia del Consejo, ordenará verificar el cumplimiento de los requisitos señalados.

El reconocimiento será de carácter honorífico, tendrá una vigencia de un año y podrá servir de base para la obtención de beneficios que, en su caso, establezca el Estado, en los términos de la legislación aplicable.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- La designación del Presidente del Consejo deberá realizarse dentro de los 30 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

La primera designación del Presidente del Consejo durará hasta el treinta de diciembre del año 2006 pudiendo ser ratificado sólo por un período de tres años.

Artículo Tercero.- La designación de la Junta de Gobierno deberá realizarse dentro de los 90 días siguientes a la publicación de la Ley. En tanto se instala la Asamblea Consultiva, la Junta de Gobierno dará inicio a sus funciones con la presencia de los representantes del Poder Ejecutivo Federal y de cinco integrantes designados por única vez por el Presidente del Consejo, quienes durarán en dicho cargo seis meses, pudiendo ser ratificados por la Asamblea Consultiva, una vez instalada, en cuyo caso sólo ejercerán el cargo hasta completar los tres años desde su primera designación.

Artículo Cuarto.- La Presidencia del Consejo someterá a la aprobación de la Junta de Gobierno el proyecto del Estatuto Orgánico dentro de los 120 días siguientes a su nombramiento.

Los procedimientos a que alude el Capítulo V de este decreto, empezarán a conocerse por parte del Consejo, después de los 150 días de haber entrado en vigor la presente Ley.

Artículo Quinto.- Una vez designada la persona titular de la Presidencia del Consejo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proveerá, con sujeción a las previsiones que para tal efecto estén contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los recursos necesarios para dar inicio a las actividades de la institución y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo llevará a cabo las acciones necesarias en su ámbito de competencia.

**Ley aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de abril de 2003
y por el Senado de la República el 30 de abril de 2003.**

**FEDERAL ACT FOR
THE PREVENTION AND
ELIMINATION OF DISCRIMINATION**

CHAPTER ONE

GENERAL REGULATIONS

Article 1. The provisions of this act refer to public order and are of social interest. The objective of this act is to prevent and eliminate all forms of discrimination committed against any person pursuant of Article 1 of the Political Constitution of the United Mexican States, as well as to promote equal opportunities and treatment for all.

Article 2. It is the responsibility of the State to promote the required conditions for the right to freedom and equality of all persons to become real and effective. Federal authorities shall eliminate whichever obstacles that in practice limit their establishment and hinder the full and complete development of all persons, including their effective participation in the political, economic, cultural and social life of the country and encourage the participation of other government bodies and private individuals in the elimination of such obstacles.

Article 3. Each authority as well as all government bodies, will adopt whichever measures they can resort to within their means, whether individually or in a coordinate manner, according to the availability of resources established in the country's Federal Budget for the period, in order that all individuals can fully enjoy all their rights and privileges without any discrimination whatsoever, as stated in the Political Constitution of the United Mexican States, the country's legislation and International Agreements to which Mexico is a party.

The Federal Budget will include allocations for each fiscal year for the promotion of positive and compensatory measures in favour of equal opportunities referred to in Chapter Three of this Act.

Article 4. For the purposes of this Act, any distinction, exclusion or restriction based on race, nationality, sex, age, disability, social or economic status, health, pregnancy, language, creed, beliefs, sexual preference, civil status or any other characteristic that results in the restraining or annulment of recognition or exercising the right to equal and real opportunities for all, shall be regarded as discriminatory.

Xenophobia and anti-Semitism in any form will also be regarded as discriminatory.

Article 5. The following practices will not be considered as discriminatory:

- I. Legislative, educational or public policy actions whether positive or compensatory that, without affecting the rights of third parties, establish differential treatment for the purpose of promoting equal opportunities;
- II. Distinctions based on capabilities or specialized knowledge aimed at performing a particular activity;

- III. Differentiation established by public social security institutions among their insured members and the population in general;
- IV. With respect to academic requirements, evaluations and age limits within the educational sphere;
- V. Specifications regarding recruitment for and permanence at civil service posts and any others stipulated by legal regulations;
- VI. Favorable differentiation in the treatment received by an individual suffering from some type of mental illness;
- VII. Differentiation, exclusions, restrictions or preferences made between citizens and non-citizens; and
- VIII. In general, every distinction or differentiation that does not intend to annul or undermine rights, freedoms or equality of opportunities of persons or offend human dignity.

Article 6. The interpretation of the provisions of this Act as well as the diligence of federal authorities shall be consistent with applicable international instruments related to discrimination of which Mexico is party, as well as with recommendations and resolutions adopted by multilateral and regional organizations or with any other applicable legislation.

Article 7. For the purposes of the previous article, should different interpretations arise, the one that offers the best effective protection for private individuals or groups affected by discriminatory conduct shall prevail.

Article 8. The application of this Act is the responsibility of the authorities and federal public agencies together with the National Council for the Prevention of Discrimination.

CHAPTER II

MEASURES TO PREVENT DISCRIMINATION

Article 9. Any discriminatory practice that aims at the impairment or annulment of the recognition or the exercise of rights and real equal opportunities for all is hereby prohibited.

In this respect, the following are regarded as discriminatory practices:

- I. To impede access to public or private education, as well as to scholarships or incentives for continuance in educational institutions under the terms of applicable provisions;
- II. To establish pedagogical subject contents, methods or instruments by which roles opposed to equality or that propagate a subordinate condition are assigned;
- III. To ban freedom of choice with respect to employment or restrict opportunities for access, continuance and promotion;
- IV. To establish differentiation in remuneration, benefits and working conditions for equal work;
- V. To limit access to training programmes and professional education;
- VI. To deny or limit information on reproductive rights or impede freedom to exercise the right to choose the number of children and the space between them;
- VII. To deny or make health services conditional or prevent participation in decisions regarding individual medical or therapeutic treatment within the individual's possibilities and means;
- VIII. To prevent participation under equal conditions, in civil, political or any other associations;
- IX. To deny or make the right to political participation conditional, specifically the right to vote, both actively or passively, the eligibility and have access to any civil service post and to participate in the development and execution of government policies and programmes, in cases and under the terms established by applicable regulations;
- X. To prevent the exercise of the right to own property, to manage and dispose of any other type of goods;
- XI. To prevent access for seeking or imparting justice;
- XII. To prevent the individual, including children, from taking part in any judicial or administrative procedure in which she/he is involved, in whenever ruled by the law, as well as to deny the assistance of interpreters in judicial or administrative proceedings according to applicable regulations;
- XIII. To apply any type of usage or custom that offends human dignity and integrity;
- XIV. To prevent freedom of choice in selecting spouse or partner;
- XV. To offend, ridicule or encourage violence regarding provisions stated in Article 4 of this Act, by way of messages or images through the media;

- XVI. To limit freedom of expression or to prevent freedom of thinking, conscience or creed, including religious customs and practices, as long as these do not threaten the public order;
- XVII. To deny religious assistance to incarcerated individuals or those servicing in the army or confined in hospitals or nursing homes;
- XVIII. To restrict access to information, excluding those cases clearly specified by the country's legislation or applicable international legal instruments;
- XIX. To obstruct minimum basic conditions necessary for healthy growth and healthy development, especially for girls and boys;
- XX. To prevent access to social security and its benefits or establish limitations for hiring medical insurance, excluding those cases specified by legal provisions;
- XXI. To limit the right to food, housing, entertainment and adequate medical services, in those cases specified by legal provisions;
- XXII. To prevent access to any public service or private institution that offers public assistance, as well as to limit access and freedom of movement in public places;
- XXIII. To exploit, abuse or degrade people;
- XXIV. To restrict participation in sporting, recreational or cultural activities;
- XXV. To restrict or limit the use of language, usage, customs and culture in public or private activities, under the terms of applicable regulations;
- XXVI. To limit or deny concessions, permits or authorizations for the exploitation, management or usufruct of natural resources, once requirements of the applicable law have been met;
- XXVII. To incite hate, violence, rejection, mockery, defamation, slander, persecution or exclusion;
- XXVIII. To carry out or promote physical or psychological abuse based on looks, dressing style, way of talking, gesticulating or publicly expressing sexual preferences; and
- XXIX. In general, any other discriminatory conduct under the terms of Article 4 of this Law.

CHAPTER III
POSITIVE AND COMPENSATORY MEASURES IN
FAVOUR OF EQUAL OPPORTUNITIES

Article 10. Public institutions and federal authorities, within the scope of their competence, shall establish, among others, the following positive and compensatory measures to favour equal opportunities for women:

- I. To promote mixed education encouraging continuance of girls and women in the educational system at all levels;
- II. To offer complete and updated information as well as personalized expert advice, on reproductive health and contraceptive methods;
- III. To guarantee the right to decide on the number of children they want to have and the space between them, establishing the conditions for mandatory assistance to women in need of this service through health and social security institutions;
- IV. To secure the creation of child development and care centres ensuring access to these facilities for the children of those women who choose to apply for them.

Article 11. Public institutions and federal authorities within the scope of their competence shall carry out, among others, the following positive and compensatory measures in favour of equal opportunities for girls and boys:

- I. To implement health and sanitary assistance programmes aimed at reducing infant mortality and malnutrition;
- II. To impart health education and the integral knowledge of sexuality, family planning, responsible parenthood and respect for human rights;
- III. To provide access to child development centres, including children with disabilities;
- IV. To promote the necessary conditions to allow for minors to live with their parents or tutors, including also public policies for family reunification of migrants and of those who have been incarcerated;
- V. With regard to scholarships, credits or other benefits, to prefer on equal terms, beneficiaries among those who have minors in their charge;
- VI. To encourage production and diffusion of books for girls and boys;
- VII. To promote the creation of institutions that have tutoring facilities for minors deprived of their families, including foster homes and temporary shelters;
- VIII. To promote the healing process of physical or psychological injuries including social integration of neglected, abandoned, abused, exploited, mistreated minors or those victims of armed conflicts; and

- IX. To provide, under the terms of the relevant legislation, free legal and psychological assistance and the services of an interpreter during judicial or administrative procedures whenever such services are required.

Article 12. Public institutions and federal authorities, within the scope of their competence, shall establish the following positive and compensatory measures regarding persons 60 years of age and older:

- I. To guarantee access to health and social security services in accordance to what is established in applicable regulations;
- II. To endeavor a minimum decent level of income through diverse programmes according to operational regulations established to this effect, with regard to:
 - i. Direct financial assistance and support in kind; and
 - ii. Job training as well as to further the creation of jobs;
 - iii. To guarantee, in accordance to applicable legislation, free legal advice and the support from a legal counselor whenever these services are required.

Article 13. Public institutions and federal authorities, within the scope of their competence, shall establish the following positive and compensatory measures towards gaining equal access to opportunities for persons with disabilities:

- I. To promote accessible environments to facilitate access, participation and freedom of movement;
- II. To endeavor their incorporation, continuance and participation in regular educational activities at all levels;
- III. To promote at all levels of mandatory schooling, provision of special technical help needed for each disability;
- IV. To create permanent training programmes for employment and promotion of labour integration;
- V. To adequate facilities for recreation;
- VI. To endeavor accessibility to public transportation;
- VII. To promote that every public space or building and those that offer services to the public, have the necessary physical adaptations and signs to facilitate access, use and enough space for movement;
- VIII. To endeavor that general communication lines have appropriate signs allowing easy transit;
- IX. To inform and advice construction professionals with regard to requirements for facilitating access and use of buildings; and
- X. To promote that in all facilities of the national health and social security systems, persons with disabilities regularly receive adequate treatment and medication necessary for maintaining and furthering their functional capacity and quality of life.

Article 14. Public institutions and federal authorities, within the scope of their competence, shall establish the following positive and compensatory measures regarding equal opportunities for the indigenous population:

- I. To establish bilingual educational programmes that lead to cultural exchange;
- II. To create a scholarship system that encourages basic literacy, continuance at all school levels and job training;
- III. To create permanent training and update programmes for government employees regarding cultural diversity;
- IV. To undertake permanent information campaigns through the media that promote respect for indigenous cultures within the framework of human rights and individual guarantees;
- V. When applying to these peoples legal sanctions within the framework of applicable laws, should there be the recourse to alternative penalties instead of incarceration, these should be imposed and the application of optional punishments and preliberation benefits is recommended;

- VI. To guarantee that in every trial and legal procedure in which members of the indigenous population are involved, individually or as a group, their customs and peculiar cultural conditions are taken into consideration following the precepts of the Constitution; and
- VII. To guarantee that during the whole process of any legal situation, they are allowed to exercise their right to be assisted by interpreters and defense counselors who can speak their language, whenever they chose to do so.

Article 15. Public institutions and federal authorities shall take the necessary steps that tend towards gaining equal and real access to opportunities and to prevent and eliminate any form of discrimination against private individuals referred to in Article 4 of this Act.

CHAPTER IV

NATIONAL COUNCIL FOR THE PREVENTION OF DISCRIMINATION

SECTION ONE

TITLE, OBJECTIVE, DOMICILE AND ASSETS

Article 16. The National Council for the Prevention of Discrimination, hereafter referred to as “the Council”, is a decentralized organization to the Ministry of the Interior, with legal personality and its own resources. In the performance of its duties, the Council is technically autonomous and self-governing and in the same manner, when pronouncing resolution on claim or complaint procedures under the terms of this Act, the Council is not subject to any authority and is at complete liberty to adopt its own decisions.

Article 17. The Council’s objectives are to:

- I. Contribute to the cultural, social and democratic development of the country;
- II. Carry out actions that lead to the prevention and elimination of discrimination;
- III. Develop and promote public policies for gaining equality of opportunities and treatment for those persons that find themselves on Mexican territory; and
- IV. Coordinate actions of federal government ministries and entities in the prevention and elimination of discrimination.

Article 18. The Council is officially domiciled in Mexico City (Federal District) but it may establish regional and sub-regional offices throughout the country.

Article 19. The Council’s assets consist of:

- I. Financial resources allocated by Congress through the corresponding General Federal Budget;
- II. Movable and immovable goods assigned to it;
- III. Whatever assets acquired by any other legal means;
- IV. Resources obtained via financing of specific programmes; and
- V. Contributions, donations, bequests and other liberality received from private individuals or legal entities.

SECTION TWO POWERS

Article 20. In order to meet its objectives, the following powers have been conferred to the Council:

- I. To design strategies and instruments as well as to promote programmes, projects and actions to prevent and eliminate discrimination;
- II. To propose and evaluate the execution of the national programme for the prevention and elimination of discriminatory practices, in compliance with applicable legislation;
- III. To verify the adoption of preventive and eliminative measures and programmes against discrimination in public and private institutions and organizations, and issue the corresponding certificates;
- IV. To develop, encourage and divulge studies on discriminatory practices in the political, economic, social and cultural spheres;
- V. To carry out studies regarding legal and administrative rulings in force with respect to the subject on hand and propose the relevant modifications in accordance with applicable regulations when necessary;
- VI. To express an opinion regarding reform projects submitted to Congress by the Executive and on regulatory projects presented by public institutions;
- VII. To disseminate those commitments of the Mexican Government contained in international instruments that establish norms and regulations on this subject, as well as to encourage their fulfillment among different government spheres;
- VIII. To divulge and promote contents oriented towards the prevention and elimination of discrimination practices by means of the media;
- IX. To investigate presumed discriminatory acts or practices within its competence;
- X. To protect the rights of individuals or peoples who have been targeted by discrimination by means of counsel and guidance under the terms of this Act;
- XI. To encourage the submission of complaints for acts that may give rise to liability provided in this or in other legal regulations;
- XII. To be aware and find solutions to claim and complaint procedures stated in this Act;
- XIII. To establish harmonizing relationships with public institutions, local and municipal, as well as with individuals and social and private organizations. In like manner, the Council may seek coordination with the entities and other agencies of the Federal Public Administration and other public institutions, with the purpose of inserting into government programmes positive and compensatory measures for any person or group;
- XIV. To request from public and private institutions the necessary information for verifying the compliance with these requirements, within their competence, but having in mind the excluding provisions foreseen in the legislation;
- XV. To apply administrative measures established in this Act;
- XVI. To attend international meetings related to the prevention and elimination of all forms of discrimination;
- XVII. To formulate and subscribe agreements, coordinating terms and other legal instruments with public or private organizations, national or international, within its competence;
- XVIII. To design and implement career service as a personnel management system based on merits and equality of opportunities that includes processes for recruiting, selection, joining, compensation system, training, performance evaluation, promotion and dismissal of public employees; and
- XIX. Whichever other powers established by this Law or stated in the Council Statutes and other applicable regulations.

Article 21. With the purpose of keeping the population informed, the Council shall periodically publish reports on progress, results and impacts resulting from policies, programmes and actions in the field of prevention and elimination of discrimination.

SECTION THREE ADMINISTRATIVE BODIES

Article 22. The administration of the Council corresponds to:

- I. The Government Executive Board; and
- II. The Council Presidency

Article 23. The Government Executive Board shall be composed of five Representatives of the Federal Executive Government and five members appointed by the Advisory Board:

Representatives of the Federal Executive Government shall be:

- I. One from the Ministry of the Interior;
- II. One from the Ministry of Treasury and Public Credit;
- III. One from the Ministry of Health;
- IV. One from the Ministry of Public Education; and
- V. One from the Ministry of Labour and Social Welfare.

The representatives of the Federal Executive Government must have the level of Under-Secretary and their deputies must come from the immediate lower rank.

The five members appointed by the Advisory Board shall remain in their posts for a period of three years and may be re-appointed for a second three-year term. The character of this post is honorary.

In like manner, a representative of each of the public institutions named below, shall be permanent visitors to the Meetings of the Government Executive Board with the right to participate but without the vote: the National Institute of Women; the Mexican Institute of Youth; the National Indigenous Institute; the National Institute of Senior Citizens; the National Council for the Prevention and Control of HIV/AIDS; and the National System for the Integral Development of the Family

Article 24. In addition to the powers established by Article 58 of the Federal Law for Entities of the Public Sector, the Government Executive Board shall be responsible for:

- I. Approving regulations regarding its meetings as well as its Internal Statutes, based on proposals presented by the President of the Council;
- II. Establishing the Council's general management policies in accordance with this legislation, the Internal Statutes, the National Programme for the Prevention and Elimination of Discrimination and other administrative instruments that regulate its functioning;
- III. Approving the Council's budget presented by the President of the Council and be informed of its periodic financial reports;
- IV. Approving the Annual Activity Report that the President of the Council will present to the Federal Government;
- V. The appointment and dismissal, based on proposals presented by the President of the Council, of employees serving in this organization and belonging to the two immediate lower ranks to the President of the Council;
- VI. Agreeing, under the regulations and priorities established by the Federal Government, on the fulfillment of all activities inherent to the Council's objectives and subject to applicable regulations, and at its discretion delegate on the President of the Council its powers but excluding those stated in the applicable legislation as non-delegable, in accordance with the contents of this article.
- VII. Approve the Council's salary scale;
- VIII. Writing and publishing the Board's annual report; and
- IX. Whichever other functions conferred on the Board by this or other regulations.

Article 25. The meetings of the Executive Board shall be validated when attendance of members equals more than half in number (no less than six) and the President of the Board is among them.

Resolutions shall be approved by majority of votes of the members present and in case of even number of votes, the President of the Board shall have a casting vote.

The meetings of the Executive Board may be ordinary or extraordinary in character. Ordinary meetings shall be held at least every three months and extraordinary sessions shall be convened whenever the President of the Board considers them necessary.

Article 26. The President of the Council, who will chair the Presidency of the Executive Government Board, shall be designated by the head of the Federal Executive Power.

Article 27. During the term of its mandate, the President of the Council may not hold any other remunerated employment or commission, exception made of those in the teaching or scientific fields.

Article 28. The term of the President of the Council post is for three years and may be re-appointed for a second term of equal length.

Article 29. The President of the Council may be removed from hers/his duties and should this be the case, be liable only for causes and through procedures stated in Section Four of the Political Constitution of the United Mexican States.

Article 30. In addition to the powers conferred on her/him by Article 59 of the Federal Law for Public Sector Entities, the President of the Council shall have the power to:

- I. Plan, organize, coordinate, direct, control and evaluate the Council's performance subject to applicable regulations;
- II. Submit to the Executive Board the project of the National Programme for the Prevention and Elimination of Discrimination;
- III. Submit to the Executive Board, the Annual Activity and Financial Reports;
- IV. Carry out agreements and other decisions made by the Executive Board as well as supervise compliance on the part of the proper administrative units within the Council;
- V. Present the Annual Activity and Financial Reports to the three Powers of the Federal Union, having the latter previously endorsed by the Ministry of Treasury and Public Credit;
- VI. Submit the Statutes for the approval of the Executive Board;
- VII. Appoint Public officers to serve in the Council with the exception of those to occupy positions at the two immediate lower ranks from the President of the Council,
- VIII. Exercise the legal representation of the Council or delegate powers for this purpose when there is no prohibition whatsoever;
- IX. Establish agreements with national and international organizations through which the Council's powers might be developed, in accordance with applicable regulations,
- X. Propose to the Government Executive Board the Council's salary scale; and
- XI. Whichever other powers conferred on her/him by this or other provisions.

SECTION FOUR ADVISORY BOARD

Article 31. The Advisory Board is an opinionative and advisory body with regard to actions, public policies, programmes and projects developed by the Council on the subject of Prevention and Elimination of Discrimination.

Article 32. The Advisory Board shall be made up of no less than ten and no more than twenty members selected among citizens, representatives of the private and social sectors and the academic community, whose experience on the prevention and elimination of discrimination, may represent a contribution towards attaining the Council's objectives.

The candidates for these posts shall be proposed by the sectors and communities designated by the Government Executive Board under the terms of the Statutes.

Article 33. The members of the Advisory Board shall not be paid any remuneration, retribution or compensation for their participation, since the character of the position is honorary.

Article 34. The Advisory Board is entitled to:

- I. Give its opinion to the Government Executive Board on the development of programmes and activities carried out by the Council;

- II. Assist the Executive Board and the President of the Council on matters related to the prevention and elimination of all forms of discrimination to;
- III. Respond to consultations and give its opinion whenever requested by the Executive Board or the President of the Council;
- IV. Contribute to encourage actions, public policies, programmes and projects on matters related to the prevention and elimination of all forms of discrimination;
- V. Appoint five members to be part of the Government Executive Board;
- VI. Participate in meetings and events convened by the Council with the purpose of exchanging experiences and information on national or international matters, with respect to the prevention and elimination of discrimination;
- VII. Present an annual activity report to the Government Executive Board;
- VIII. Any other stipulated in the applicable regulations.

Article 35. The members of the Advisory Board shall remain in their post for three years and may be re-appointed for another term of equal length, according to regulations stipulated in the Statutes.

Article 36. The Council Statutes shall establish the regulations for the functioning and the administration of the Advisory Board.

Article 37. The Council shall provide the necessary resources for the Advisory Board to carry out its assigned activities.

SECTION FIVE VIGILANCE UNITS

Article 38. The Council shall have a comptroller's office that is an internal control unit headed by the person appointed under the terms of the Statutes of the Federal Public Administration.

It shall be the responsibility of the Ministry of Control and Administrative Development, by itself or through the internal control unit of the Council, to exercise the powers that on control, inspection, vigilance and evaluation matters were conferred on by the Statutes of Federal Administration, without prejudice of the powers bestowed on the Federal Auditing Bureau.

The Council's comptroller's office shall be composed of a regular Public Commissioner and a deputy, who shall perform their duties in accordance with the applicable legal regulations and be appointed by the Ministry of Control and Administrative Development.

The Commissioner shall attend the Government Executive Board meetings with the right to participate but without the vote.

Article 39. The faculties of the Public Commissioner will include:

- I. To supervise compliance with legal and prescribed regulations, as well as those administrative or of general policy;
- II. To promote and supervise that the Council establishes basic management indicators for operation, production, finances and social impact that would permit to evaluate its performance;
- III. To ensure that the Council provides on time and on periodically agreed terms, the requested information with respect to its financial activity;
- IV. To request from the Government Executive Board or the President of the Council, any information required for carrying out its duties;
- V. Any other that is inherent to its functions and those explicitly established by the Ministry of Control and Administrative Development within its competence.

SECTION SIX GENERAL PROVISIONS

Article 40. With respect to its structure, functioning, operation, development and control, the Council shall abide by the terms of this Act and its own Statutes. To this effect, it may seek guidance on the general

regulations referring to the organization's nature and characteristics, to its administration units and the offices that compose them, to vigilance and to any other related to its own internal rules, in accordance with applicable legislation and with this Act.

Article 41. Should a controversy involving the Council arise, the knowledge of the facts and resolution is reserved for the Federal Courts to deal with.

SECTION SEVEN WORKING SYSTEM

Article 42. The working relationships between the organization and its personnel shall be governed by the Federal Labour Act, prescribed in Section A of Article 123 of the Political Constitution of the United Mexican States.

CHAPTER V PROCEDURES

SECTION ONE GENERAL PROVISIONS

Article 43. Any person may report any presumed discriminatory conduct and file a claim or complaint before the Council in this respect, whether personally or through a representative.

Civil society organizations may file claims or complaints through a representative under the terms of the applicable law.

Article 44. Claims and complaints filed before the Council regarding presumed discriminatory conducts shall be accepted within a year of the date in which the facts were known to the claimant or complainer or within two years outside these circumstances.

Article 45. The Council shall provide to presumably discriminated persons, advice with respect to their rights and the means to enforce them and, if necessary, guide them on how to defend those rights before the relevant authorities in accordance with its Statutes.

Article 46. The Council shall begin to perform its duties, within its competence, on request and may act ex officio in those cases determined by the President of the Council.

Article 47. Whenever a case arises for which there is no provision in this Act with respect to procedures described herein, its resolution will be referred to Federal Code for Civil Procedures.

Article 48. Government employees and federal authorities referred to in Article 3 of this Act are obliged to assist the Council's personnel while in the performance of their duties, and to submit the relevant reports according to the same legislation.

Article 49. Claims and complaints referred to in this Act shall not require more formalities than to be submitted in writing including identification data of the claimant or complainer, and signed or stamped with a fingerprint.

Claims and complaints may also be filed verbally, whether by telephone or through any other electronic means, stating the case in question and general data of whoever is presenting them but ratified as well with the formalities stated in the previous paragraph, within five working days, otherwise they shall be considered invalid.

Article 50. When the Council considers that the claim or complaint does not meet the established requirements for its acceptance or is inadmissible or unfounded, the said document shall be rejected on grounds of a justified and founded decision to be issued in the space of five working days. The interested

party shall be notified of this decision five working days thereafter. No anonymous claims or complaints shall be accepted.

Article 51. When the claim or complaint does not fall within the competence of the Council, the interested party shall be advised on how and before whom the claim must be lodged.

Article 52. When the content of the claim or complaint is not clearly expressed and prevents the identification of whichever elements the Council needs in order to proceed, the interested party shall be notified in writing and required to respond in the space of no more than five working days, stating the facts in a clearer manner. Should this not be done, a second notification shall be sent after which if there is no response, the claim shall be dismissed on grounds of lack of interest.

Article 53. The lodging of a claim or complaint shall not in any way, prevent prescription of legal actions or administrative resources established by the applicable law.

Article 54. The Council, through its President, on an exceptional basis and prior consultation with the Government Executive Board, may be able to excuse itself from being aware of a specific case, if this case could affect its moral authority or autonomy.

Article 55. In case that two or more claims or complaints are lodged referring to the same alleged discriminatory conduct, the Council is entitled to accumulate all documents in one file to be dealt with as one case. In this event, the second and subsequent files would be integrated into the first claim referring to the same presumed discriminatory conduct.

Article 56. In the event that the claim or complaint presented before the Council involves government employees or authorities together with individuals, the Council shall proceed to separate the proceedings of the first two, to be dealt with according to the Council's standard procedures. But the part referring to misconduct of private individuals shall fall under the provisions stated in Chapter Five, Section Six of this Act.

Article 57. To respond to resolutions and actions of the Council, interested parties may appeal for revision, under the Federal Law for Administrative Procedures.

SECTION TWO CLAIMS

Article 58. A claim represents the procedure to be followed before the Council for alleged discriminatory conducts on the part of government employees while in the performance of their duties or caused by them.

Article 59. After the claim has been filed, the Council must decide within the following five working days whether or not to accept it.

Once the claim has been accepted and registered, the Council must notify the authorities or government employees presumably responsible as well as the officer in charge of the department to which they belong, no later than five working days after the filing of the claim. The notification shall include a request for a report in writing of the happenings regarded as discriminatory.

Article 60. The requested report mentioned in the above paragraph must be submitted to the Council no later than ten working days after the date in which the notification became valid.

Article 61. In the said report, the authority or public official regarded as responsible, must state the background to the claim, the basis and motivations of hers/his conduct, whether those acts or omissions exist and any additional information that can be considered pertinent.

Article 62. Should there be no response from the authorities or government employees involved within the established time period, the claim shall be regarded as truthful failing proof to the contrary. The Council may, if considered necessary, undertake any investigation within its competence and carry out any pertinent action.

Article 63. The fact that any individual who considers herself/himself the target of discriminating conduct on the part of any authority or government employee in the performance of their duties or caused by them, and for this reason has lodged a claim before the National Commission for Human Rights and this was accepted, shall render the Council powerless to acknowledge the substance that gave rise to this claim.

SECTION THREE CONCILIATION

Article 64. Conciliation refers to the phase of the claim's procedures through which the Council shall seek for the parties involved a solution among the options offered by the conciliator.

Article 65. Once the claim has been accepted and the presumed injured party notified of this fact, a summons will be issued to each of the parties involved to be present at the Council's facilities in the date and hour established for the conciliation hearing. This audience must take place in the space of fifteen working days after the date in which the summons were served. This audience shall take place at the installations of the Council.

With respect to the presumed responsible party for discriminatory conduct, the summons for the conciliation hearing referred to in the previous paragraph, will include a warning that in case of failing to attend, the charges for discriminatory conduct shall be regarded as genuine unless proved to the contrary.

Article 66. In preparing the audience, the appointed conciliator shall request from the parties involved whatever facts to formulate an opinion she/he considers appropriate to exercise her/his duties in the best of her/his ability. Both parties may also include any proof of their allegations.

Article 67. In case that the claimant fails to attend the conciliation hearing and justifies the cause for her/his not attending within three working days after the date of the audience, for one time only, a new date shall be set. In the event the absence is not justified, the claim shall be regarded as abandonment and filed as terminated.

Article 68. In the conciliation hearing, the conciliator shall set forth to the parties a summary of the claim and judgement elements that have been integrated and shall exhort them to solve their differences and propose optional solutions.

Article 69. The conciliatory hearing may be suspended only once by the conciliator or by agreement of both parties, in which case shall be resumed within the next five working days.

Article 70. When both parties have reached an agreement, a covenant shall be drafted and submitted for revision to the Council's competent area. Should the document be in legal terms, the Council shall approve it and pass a resolution not open to appeal.

Article 71. The covenant signed by both parties and approved by the Council, is legally binding and must be observed, and could be promoted before the relevant courts via court order or by executive trail depending on the complainant's decision or whoever is appointed by the Council on her/his request.

Article 72. In the event that the government employee refuses to accept the conciliation process or that the parties do not come to an agreement, the Council shall notify them that an investigation will be carried out under the terms of this Act. The Council shall also impose the administrative measures in order to prevent and eliminate the discriminative conduct object of this legislation. In like manner, it shall uphold the ascription of responsibilities that result from other bodies of law.

SECTION FOUR INVESTIGATION

Article 73. When the claim is not resolved during the conciliation hearing the Council shall initiate the investigative process, for which it shall exercise the following powers:

- I. To request from the authorities or government employees charged with discriminatory conduct, the presentation of reports or complementary documents;
- II. To request from other private individuals, authorities or government employees, documents or reports related to the matter object of the said investigation;
- III. To investigate the authorities imputed with discriminatory conduct with support from technical or professional personnel;
- IV. To summons whoever is required to appear as witness or expert witness; and
- V. To carry out whatever additional action is considered convenient for the better handling of the situation.

Article 74. In order to duly document the evidence, the Council may demand the presentation and answering of all evidence regarded as necessary on condition that the said evidence is considered as such by the Mexican judicial system.

Article 75. Any proof provided by the parties as well as those ex officio gathered by the Council, shall be assessed as a whole according to the principles of logic, experience and legality, with the purpose of obtaining convincing corroboration of facts.

Article 76. Resolutions would be based on documents and proof that officially form integral part of the claim file.

Article 77. The Council may adopt resolutions on formalities during investigations, which shall be regarded as mandatory for those government employees that have been summoned or must provide information or documentation. Failure to comply with such resolutions shall give rise to the administrative measures and responsibilities established in this legislation:

SECTION FIVE RESOLUTION

Article 78. In case that the results of the investigation did not offer any proof about the authorities or government employees having committed the alleged discriminatory conduct, the Council shall issue the verdict of non-discrimination in accordance with the requirements of the Council's Statutes.

Article 79. Should the results of the investigation proved that the authorities or government employees did commit the alleged discriminatory conduct, the Council shall pass a resolution according to the provision of the law, indicating the administrative measures referred to in Chapter Six of this Act and any additional requirements stated by its own Statutes.

SECTION SIX CONCILIATION PROCEDURES BETWEEN INDIVIDUALS

Article 80. When a complaint is filed for presumed discriminatory conduct of individuals, the Council shall initiate the conciliation proceedings.

Article 81. The Council shall then notify the person imputed with discriminatory conduct of the contents of the claim, noting that, she/he could submit the claim to the conciliation process. Should both parties agree on this proposal, the conciliation hearing must take place within five working days following the date in which the notification was served.

If any of the parties or both refuse to accept the conciliatory process, the Council shall handle the complaint in the usual manner, providing advisory to the claimant as to how and before whom the claim must be filed.

Article 82. This proceeding shall be subject to provisions contained in Articles 66, 67, 68, 69 and 70 of this Act.

CHAPTER VI
ADMINISTRATIVE MEASURES FOR
PREVENTING AND ELIMINATING DISCRIMINATION

Article 83. The Council shall order the adoption of the following administrative measures to prevent and eliminate discrimination:

- I. To impart courses or seminars that encourage equal opportunities to those persons who have been the subject of a resolution prescribed by the Council;
 - II. To place signs in the establishments that have failed to comply with any provisions of this Act, wherein the modification of discriminatory conduct is encouraged;
 - III. The presence of personnel of the Council in any establishment that has been the object of a resolution on the provisions of law, in order to encourage and verify the adoption of measures in favour of equal opportunities and elimination of all forms of discrimination. These persons will remain on the premises for as long as the Council deems it necessary;
 - IV. The publication of the entire Resolution on the Provision of Law issued by the Council's publishing department;
 - V. The publication or diffusion of a summary of the Resolution on the Provision of Law by means of the printed media or electronic communication.
- Imposing these measures to individuals shall be made conditional on their having accepted to be submitted to the conciliatory process.

Article 84. In order to determine the implications and the form of adoption of whichever administrative measure has been ordered by the Council, the following facts shall be taken into consideration:

- I. The intentional nature of the discriminatory conduct;
- II. The seriousness of the fact, act or discriminatory practice; and
- III. The recidivism.

Recidivism is understood to take place when the same person commits a new violation to the prohibition to discriminate.

Article 85. The Council may grant recognition to public and private institutions, or to individuals that have distinguished themselves for carrying out activities or implementing measures aimed at the prevention or elimination of discrimination in their practices, organizational instruments and budgets.

The recognition shall be granted upon request from the interested party.

The Government Executive Board upon request from the President of the Council shall order the verification of compliance with the above mentioned requisites.

The recognition is honorary in character, its validity for one year and may serve as basis for obtaining benefits that in this line of action are established by the State under the terms of applicable legislation.

TRANSITORY PROVISIONS

Article One. This Act shall come into force on the day following its publication in the Official Gazette.

Article Two. Designation of the President of the Council should become effective within thirty days after this Decree is in force.

The first appointee for the position of the President of the Council shall remain in the post until December 30, 2006 and may be re-appointed for another three-year period.

Article Three. The designation of members of the Government Executive Board should be complete no later than 90 days after the official publication of this Act. While the Advisory Board is properly installed, the Government Executive Board shall commence functions with five representatives of the Executive Government and the other five representatives, appointed for this one time only by the President of the Council to remain in their posts for six months but who could be ratified by the Advisory Board once in office, for the remaining three-year period for these posts.

Article Four. The President of the Council shall submit for the approval of the Government Executive Board, the project for the Internal Statutes no later than 120 days following her/his appointment.

The procedures referred to in Chapter Five of this Decree, shall begin to be made known by the Council after 150 days of this Act being in force.

Article Five. Once the designation of the President of the Council has become a fact, the Ministry of Treasury and Public Credit shall provide, under the provisions that to this effect are stated in the Federal Budget, the financial resources for initiating the activities of the recently established institution allowing the Ministry of Control and Administrative Development to carry out its relevant functions.

Supervisión de Edición: Esperanza Brito de Martí

Compilación: Jessica Baños Poo
Leticia Gutiérrez Corona
José Francisco Rueda Castillo

Diseño: Bertha E. Castellanos Ochoa

Proyecto MEX/03/003 (00013587) Seguimiento de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres y Fortalecimiento de la Perspectiva de Género en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Agradecemos a la Comisión de Equidad y Género de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados los recursos otorgados para el Programa de la Mujer de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mismos que facilitaron la realización de esta publicación.

Se terminó de imprimir el día 13 de junio de 2003
en los talleres gráficos de Proyección Yeca, S.A. de C.V.
La edición consta de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición.