



# Por la igualdad somos mucho más que dos. 15 Años de lucha contra la discriminación en México

RICARDO BUCIO MÚJICA • MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI • JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA  
 ESTEFANÍA VELA BARBA • ELISA ALANÍS ZURUTUZA • ARTURO ZALDÍVAR • SANDRA LORENZANO  
 DOLORES BÉISTEGUI • NASHIEL RAMÍREZ HERNÁNDEZ • TERESITA LANZAGORTA BONILLA  
 CARLOS HEREDIA ZUBIETA • MARCELINA BAUTISTA BAUTISTA • MARÍA TERESA FERNÁNDEZ VÁZQUEZ  
 SERGIO PEÑALOZA PÉREZ • JORGE SAAVEDRA • ARI VERA MORALES • IGNACIO CUEVAS  
 GONZALO HERNÁNDEZ LICONA • VERÓNICA MONTES DE OCA Y PAOLA CARMINA GUTIÉRREZ CUÉLLAR  
 LÍDICE RINCÓN GALLARDO • JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ ESPÍNDOLA

**SEGOB**  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**CONSEJO NACIONAL PARA  
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN**



# DIRECTORIO

## **SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

Alfonso Navarrete Prida  
Secretario

## **CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN**

Alexandra Haas Paciuc  
Presidenta

## **JUNTA DE GOBIERNO**

Representantes del  
Poder Ejecutivo Federal

Rafael Adrián Avante Juárez  
Secretaría de Gobernación

Úrsula Carreño Colorado  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Pablo Antonio Kuri Morales  
Secretaría de Salud

Javier Treviño Cantú  
Secretaría de Educación Pública

David Arellano Cuan  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Jaime Aranda Castillo  
Secretaría de Desarrollo Social

María Marcela Eternod Arámburu  
Instituto Nacional de las Mujeres

## **Representantes designados por la Asamblea Consultiva**

Mariclaire Acosta Urquidi  
Haydeé Pérez Garrido  
Elena Azaola Garrido  
Miguel Concha Malo  
Gabriela Warkentin de la Mora  
Amaranta Gómez Regalado  
Marta Lamas Encabo

## **Instituciones invitadas**

Centro Nacional para la Prevención  
y el Control del VIH/Sida

Consejo Nacional para el Desarrollo  
y la Inclusión de las Personas con  
Discapacidad

Comisión Nacional para el Desarrollo  
de los Pueblos Indígenas

Instituto Mexicano de la Juventud

Instituto Nacional de Migración

Instituto Nacional de las Personas  
Adultas Mayores

Sistema Nacional para el Desarrollo  
Integral de la Familia

## **Órgano de vigilancia**

Manuel Galán Jiménez  
Roberto Muñoz y Leos  
Secretaría de la Función Pública

## **ASAMBLEA CONSULTIVA**

Mariclaire Acosta Urquidi  
Presidenta

Elena Azaola Garrido  
Miguel Concha Malo  
Santiago Corcuera Cabezut

Sarah Corona Berkin  
Tiaré Scanda Flores Coto  
Mario Luis Fuentes Alcalá

Amaranta Gómez Regalado  
José Antonio Guevara Bermúdez  
Carlos Heredia Zubieta

Marta Lamas Encabo  
Mauricio Meschoulam  
Jacqueline Peschard Mariscal

Haydeé Pérez Garrido  
Carlos Puig Soberon  
Alejandro Ramírez Magaña

Pedro Salazar Ugarte  
Estefanía Vela Barba  
Gabriela Warkentin de la Mora

# Por la igualdad somos mucho más que dos. 15 Años de lucha contra la discriminación en México

RICARDO BUCIO MÚJICA • MARICLAIRE ACOSTA URQUIDI • JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA  
ESTEFANÍA VELA BARBA • ELISA ALANÍS ZURUTUZA • ARTURO ZALDÍVAR • SANDRA LORENZANO  
DOLORES BÉISTEGUI • NASHIELI RAMÍREZ HERNÁNDEZ • TERESITA LANZAGORTA BONILLA  
CARLOS HEREDIA ZUBIETA • MARCELINA BAUTISTA BAUTISTA • MARÍA TERESA FERNÁNDEZ VÁZQUEZ  
SERGIO PEÑALOZA PÉREZ • JORGE SAAVEDRA • ARI VERA MORALES • IGNACIO CUEVAS  
GONZALO HERNÁNDEZ LICONA • VERÓNICA MONTES DE OCA Y PAOLA CARMINA GUTIÉRREZ CUÉLLAR  
LÍDICE RINCÓN GALLARDO • JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ ESPÍNDOLA

colección  
**matices**

**SEGOB**  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONSEJO NACIONAL PARA  
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN



**Coordinación:** Mario Alfredo Hernández Sánchez, Yoloxóchitl Casas Chousal y Marcela Azuela Gómez.

**Coordinación editorial, diseño y formación:** Génesis Ruiz Cota.

**Cuidado de la edición:** Armando Rodríguez Briseño.

**Fotografías:** Lilia Robledo Ochoa.

A excepción de las siguientes fotografías:

Estefanía Vela Barba por Fernanda Casillas.

Sergio Peñaloza por José Luis Martínez Maldonado.

Ari Vera Morales por Lia García.

Jorge Saavedra por Jomain McKensie.

Primera edición: octubre de 2018.

© 2018. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Dante 14, col. Anzures,

del. Miguel Hidalgo,

11590, Ciudad de México.

[www.conapred.org.mx](http://www.conapred.org.mx)

ISBN: 978-607-7514-50-3 (Colección Matices)

ISBN: 978-607-8418-39-8 (Por la igualdad somos mucho más que dos. 15 Años de lucha contra la discriminación en México)

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en esta obra, previa autorización por escrito de la institución.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico.*

# Índice

Presentación	
Alexandra Haas Paciuc .....	9

## I. ¿De dónde venimos?

El proceso civilizatorio de México hacia la igualdad	
Ricardo Bucio Mújica.....	19

15 Años de construir la memoria sobre la lucha contra la discriminación en México	
Mariclaire Acosta Urquidi.....	35

Sensatez y sensibilidad: cómo construir una institución antidiscriminatoria en un país fragmentado	
Jesús Rodríguez Zepeda .....	49

La discriminación a detalle	
Estefanía Vela Barba .....	67

Romper prejuicios para abrazar derechos	
Elisa Alanís Zurutuza .....	89

## II. ¿En dónde estamos?

Una aportación de la Suprema Corte a la construcción del derecho antidiscriminatorio en México: la doctrina constitucional sobre el matrimonio igualitario	
Arturo Zaldívar .....	101

Kipatla: para caminar juntos Sandra Lorenzano.....	121
Papalote, Museo del Niño, un museo libre de prejuicios Dolores Béistegui.....	133
La lucha institucional contra la discriminación de niñas, niños y adolescentes: una reflexión desde las experiencias de vida Nashieli Ramírez Hernández.....	139
La discriminación normalizada y aprobada en los espacios vitales de las personas jóvenes Teresita Lanzagorta Bonilla.....	155
Asignatura pendiente: concretar protecciones legales hacia los migrantes y solicitantes de refugio Carlos Heredia Zubieta.....	175
Marginación y trabajo en casa Marcelina Bautista Bautista.....	199
Conapred: un compromiso por la igualdad María Teresa Fernández Vázquez.....	209
La población afromexicana en el Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes Sergio Peñaloza Pérez.....	223
Una lectura del Conapred y la lucha contra la homofobia y el estigma asociado al VIH/sida Jorge Saavedra.....	233
El movimiento trans y Conapred: una lucha compartida contra la discriminación en México Ari Vera Morales.....	241

Religión y discriminación en México: un breve panorama y una hoja de ruta para el futuro Ignacio Cuevas .....	253
--	-----

### III. ¿Hacia dónde vamos?

El Conapred en el entorno de escasez, exclusión y discriminación en México Gonzalo Hernández Licona .....	271
--	-----

La discriminación entre la población mexicana: una revisión para pensar avances y desafíos Verónica Montes de Oca y Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar .....	285
--	-----

El otro, la otra y la no discriminación Lídice Rincón Gallardo .....	307
---	-----

Logros y desafíos en la lucha contra la discriminación en México José Luis Gutiérrez Espíndola.....	319
--	-----



# Presentación

Alexandra Haas Paciuc

Presidenta del Consejo Nacional para  
Prevenir la Discriminación

En 2001, en un artículo publicado por la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Gilberto Rincón Gallardo plasmó su preocupación sobre “un problema de carácter estructural, que involucra factores culturales, económicos, jurídicos y políticos, y que se reproduce a lo largo y ancho de la vida colectiva de la Nación”.<sup>1</sup> Se refería, por supuesto, a la discriminación. Años después, en 2018, el desafío sigue vigente.

El texto al que hago referencia era la presentación al Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, que llevaría por nombre *La discriminación en México: por una nueva cultura de igualdad*. En esa Comisión Ciudadana de Estudios, especialistas de diversos ámbitos con experiencia en la exclusión, la marginalización y las desigualdades sociales realizaron un diagnóstico preciso. Detectaron —como podemos documentar con mayor precisión hoy— que una gran mayoría de la población encuentra dificultades sistemáticas para acceder a sus derechos por su pertenencia a algún grupo históricamente estigmatizado.

Como respuesta, el conjunto de personas expertas recomendó dos cosas. Por una parte, exhortó al Estado a crear una Ley Federal para Pre-

<sup>1</sup> Gilberto Rincón Gallardo, “Presentación al Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, intitulado *La discriminación en México: por una nueva cultura de igualdad*”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLIV, núm. 183, mayo-diciembre, 2001, pp. 261–319.

venir y Eliminar la Discriminación que estableciera, con mayor detalle y certidumbre, las herramientas para construir un país más igualitario. Por otra parte, llamó también a la creación, por medio de la Ley, de un Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Éste debería guiar las estrategias y acciones de las autoridades para promover la inclusión, así como acercar la justicia a quienes enfrentaran un acto discriminatorio e impulsar un cambio en las actitudes hacia la diversidad.

La Ley y el Conapred celebran ahora su decimoquinto aniversario. Sin duda, ambos han sido la base de una política cada vez más decidida por la igualdad. En particular, la institución que hoy presido es producto de un diseño vanguardista, precursor e inteligente, que no sólo rige el actuar de las dependencias de gobierno, sino además lidera un proceso de genuina transformación social. Su labor consiste en avanzar propuestas programáticas o de legislación e incluye mecanismos de transformación estructural y de cambio en la cultura.

Así pues, los avances del Conapred han sido notables. La institución cuenta con el acervo de publicaciones sobre discriminación más grande del país. Impulsa la conciliación y la interrupción de patrones excluyentes por medio de la atención a casos y la elaboración de resoluciones. Además, el Conapred genera anualmente un volumen importante de información, estadísticas y estudios. Esta institución y su personal trabaja todos los días para construir un país libre de prejuicios por medio de material educativo y esfuerzos comprehensivos de capacitación. Promueve, asimismo, un cambio al interior de la administración pública a través de acciones y programas transversales. Y en todo lo anterior, el equipo del Consejo se apoya de una colaboración cercana con la sociedad civil organizada, la academia y el sector privado.

Adicionalmente, el Conapred participa de manera activa en iniciativas y discusiones internacionales sobre la lucha por la igualdad. Por un lado, coordina en México el Movimiento Sin Odio, mediante el cual el Consejo de Europa promueve la generación de contranarrativas ante los discursos discriminatorios en las redes sociales. Por otro lado, ésta es la única institución en la región latinoamericana que representa a su país en la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, un cuerpo independiente de expertas y expertos que monitorea y emite recomendaciones sobre la discriminación basada en nociones de “raza”, nacionalidad, origen étnico, apariencia física, ciudadanía, religión o lengua. Finalmente, el Consejo forma parte de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación, un espacio donde, además de convenir acciones, se intercambian experiencias, información y buenas prácticas con otras dependencias gubernamentales, organizaciones civiles e instituciones académicas.

Sin duda, el posicionamiento que el Conapred ha logrado en México y otros países es legado de las expertas gestiones de Gilberto Rincón Gallardo y Ricardo Bucio Mújica. El primero no sólo guió la creación e instalación del Consejo, sino que también difundió con tenacidad su existencia e impulsó proyectos decisivos para la transformación cultural, como la colección de cuentos *Kípatla, para tratarnos igual*. El segundo, además de vigorizar los proyectos ya existentes, consolidó los esfuerzos de territorialización y extendió la red de alianzas institucionales para asegurar un mayor impacto nacional.

Por supuesto, el panorama discriminatorio del país hace necesario reconocer los grandes retos a futuro. México sigue siendo un país donde, como indica la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, cuatro

de cada diez habitantes no rentarían una habitación a una persona trans, donde los hombres sin discapacidad se emplean a una tasa tres veces más alta que las mujeres con discapacidad y donde quienes hablan una lengua indígena muestran un nivel de analfabetismo cuatro veces más alto que quienes no. En ese sentido, la apuesta por colocar a la igualdad de derechos en el centro de las prioridades nacionales es más vigente que nunca.

Es indispensable tenerlo claro: ni en este país ni en otro existe forma de garantizar el desarrollo social, económico y democrático sin erradicar la discriminación. Mantener las asimetrías arbitrarias en el acceso a oportunidades y derechos no hace sino truncar un sinnúmero de proyectos de vida, desperdiciar el talento, exacerbar las desigualdades y erosionar la cohesión social.

Por ello, es fundamental que la igualdad sea un principio rector del Estado mexicano. Todo proceso de diagnóstico, diseño, planeación, presupuestación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas debe estar encaminado a que ninguna característica individual determine por sí sola el futuro de las personas. Así, la apuesta del Conapred es impulsar una serie de cambios definitivos: transitar de la fragmentación a la universalidad, de los privilegios a la igualdad y de la marginación a la inclusión.

\* \* \*

Los textos de este tomo hacen una valoración quizá más acertada de los avances contra la discriminación abanderados por el Conapred. En conjunto, dan forma a un esfuerzo por continuar el diálogo que Gilberto

Rincón Gallardo y sus colegas lideraron en la Comisión Ciudadana de Estudios. Si bien en virtud del espacio no todas las voces relevantes pudieron ser incluidas, el coro contenido en estos 21 capítulos representa la gran variedad de causas, puntos de vista y espacios de incidencia en los que la lucha por la igualdad se libra en este país.

Quien consulte esta obra encontrará, pues, las reflexiones de especialistas en torno a nuestra dependencia. Para propósitos de organización, todas las contribuciones se centran en uno de tres hilos conductores distintos: primero, los orígenes (¿de dónde venimos?); segundo, el panorama actual (¿en dónde estamos?), y tercero, la cuesta a futuro (¿hacia dónde vamos?).

En la primera sección, las y los autores retratan el origen de la lucha antidiscriminatoria del Estado mexicano, así como las raíces que dan paso a los procesos sistémicos de exclusión (como la escasez, los prejuicios y los estigmas). En la segunda sección, señalan las conquistas que se han conseguido en ámbitos como el derecho, la educación y la cultura, así como la situación actual que enfrentan sectores como la niñez, la juventud, las personas migrantes, las trabajadoras del hogar, las personas con discapacidad, los pueblos y comunidades afrodescendientes, las personas que viven con VIH, las personas trans y las comunidades de la diversidad religiosa. Finalmente, en la tercera sección, enfatizan los retos pendientes de cara a fenómenos como la prevalencia de la pobreza, el envejecimiento poblacional, la diversidad cultural y la falta de conciencia social sobre la discriminación.

Confío en que el abanico de miradas en este tomo permitirá alimentar la discusión sobre los avances alcanzados y sobre el México discriminatorio que aún persiste. Espero, además, que el retrato de las brechas

por atajar motive a más personas a sumarse a esta causa y haga evidente que las soluciones a otros retos —las carencias sociales, la concentración de la riqueza, la crisis de derechos humanos—necesariamente pasan por la igualdad de derechos. Sólo así será claro que, si bien el Conapred se ha establecido ya como una autoridad rectora en esta materia, la erradicación de la discriminación involucra a todas y todos: autoridades, organizaciones, academia y ciudadanía por igual.

De hecho, Gilberto Rincón Gallardo siempre concibió a la lucha contra la discriminación como una empresa plural, imposible de realizar sólo desde la particularidad, sin crear sinergias o proponer formas creativas de vinculación, incluso con quien piensa radicalmente diferente de una o uno mismo. Es bien recordada su intervención en el debate presidencial del año 2000, cuando afirmó de manera contundente y evocando los versos de Mario Benedetti que en México “somos mucho más que dos y exigimos respeto para la diversidad”. Este volumen es una prueba irrefutable de que, a lo largo de quince años, la no discriminación ha sido una ruta que hemos transitado en concierto, a paso diferenciado y con expectativas diversas, pero siempre convencidas y convencidos de que un mejor país, más incluyente e igualitario, sólo puede ser resultado de la acción colectiva.

I. ¿De dónde venimos?





# Ricardo Bucio Mújica

Se autodescribe como abrazado “en afectos por la vida, creyente de pocas causas, con convicción por los derechos humanos, buscador de democracias, escritor en potencia, llamado a la paternidad, amante del misterio y el silencio, y necesario de palabras y miradas”.

Estudió Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana (UIA) y el Diplomado en Nueva Gerencia Pública, Gestión Pública y Desarrollo Social. Ha sido docente en diversos programas académicos. Desde hace más de 35 años participa en y con organizaciones de la sociedad civil, impulsando acciones a favor de la diversidad, la paz y los derechos de grupos en situación de discriminación.

Fue coordinador nacional de Cáritas Mexicana, director general adjunto del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), secretario técnico de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Actualmente es secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna), del cual es fundador.

Representó a México en la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa y ha sido especialista invitado de ONU Mujeres, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otros organismos internacionales.

# El proceso civilizatorio de México hacia la igualdad

Ricardo Bucio Mújica

## Iguales y diferentes

Así fuimos y así somos. Iguales pero diferentes. Fuimos un lugar —antes de ser una nación constitucional— en donde la esclavitud, las encomiendas, las castas y la segregación fueron legales. En donde las culturas, las cosmovisiones, la arquitectura, la religiosidad y las costumbres milenarias de sus pueblos originarios fueron agredidas, invadidas o excluidas de muchas formas por la visión del colonizador.

En donde el México independiente no permitió el voto de las mujeres ni su participación en los espacios de decisión. Fuimos, somos, un país que en más de dos siglos de vida como nación ha tenido solo un presidente parte de sus pueblos originarios y nunca una mujer; que blanqueó su historia, que tuvo un genocidio contra la comunidad china, que adoptó formalmente la lengua del conquistador y negó un estatus a sus lenguas indígenas.

País que tuvo una guerra interna por la desigualdad y otra por la negación de la libertad de cultos. Nación democrática y constitucional que durante décadas y décadas del siglo xx no habló, desde las instituciones del Estado, de diversidad religiosa, étnica, sexual, o política.

También fuimos el lugar del mestizaje entre indígenas y españoles, y con quienes llegaron de África, víctimas del tráfico de esclavos.

Pueblo sobreviviente de las guerras intestinas de sus pueblos originarios, de tres siglos de yugo del virreinato y sobrevivientes también de múltiples conflictos internos que han violentado siempre a los mismos grupos de población. Vulneración tras vulneración a los mismos grupos. A las mujeres, a las personas migrantes y a “los nadie” de siempre, como les nombraba Eduardo Galeano.

Así fuimos y así somos. Viviendo desigualdades y transitando un camino lento, muy lento, complejo y contradictorio, de igualación. Un México que negaba los derechos políticos de las mujeres y, sin embargo, llegó hasta la paridad de género. Que comenzó a hablar tímidamente del VIH y sida, y ahora ha establecido mecanismos para garantizar su atención. Que vivió los derechos humanos como espacios de riesgo para el régimen de la paz social y el milagro económico y hoy los reconoce como el eje primario de su Constitución. Pueblo que defendía radicalmente su soberanía pero después presidió organismos internacionales como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Que ocultó durante siglos a las personas con discapacidad pero propuso al mundo el tratado internacional sobre sus derechos.

Somos el país que le dijo al Comité de la Convención contra la Discriminación Racial —aún en los años 90— que no teníamos discriminación, pero que creó una institución federal para prevenirla. Que se negó a “sacar del clóset” la existencia de la homosexualidad y ahora ha aprobado el matrimonio igualitario y le reconoce constitucionalidad. Que tuvo políticas para sus niños y adolescentes muy parciales y encajonadas y ahora cuenta con un marco legal e institucional de avanzada.

Somos iguales que en el pasado, porque las raíces de dominación, de machismo, de clasismo e intolerancia, la visión de una mirada única que

se pelea con la realidad y defiende sus privilegios sigue presente en cada espacio público y en la mayoría de los privados. Iguales a como siempre hemos sido, y también somos iguales en buscar sin parar, a lo largo de toda la historia, la igualdad. Nunca hemos dejado de hacerlo.

Y somos diferentes. Lo somos de nuestro pasado y también de lo que deberíamos ser. Diferentes de muchas naciones que permiten legalmente la discriminación y de las que penalizan legalmente la diversidad hasta con la muerte, y diferentes también del país de derechos y libertades que ya acordamos legalmente ser. Diferentes de quienes no tienen democracia electoral, pero también de quienes viven la pluralidad política como signo de madurez, y no como guerra de castas. Diferentes de quienes ejercen poder y violencia cultural y legalmente aceptada contra las trabajadoras del hogar, y de quienes les reconocen derechos laborales plenos y los respetan.

## **El encuentro con la otredad**

En este proceso de redefinir lo que somos y construir progresivamente lo que debemos y ya nos comprometimos a ser, los propios grupos víctimas de las distinciones históricas, sistemáticas, irracionales, culturales y desventajosas que supone la discriminación han sido los actores clave de los procesos. Salvo muy raras excepciones, ése es el patrón aquí y en casi todo el globo. Como muchísimas personas, yo me topé de frente con la discriminación a través de sus víctimas, aunque ya la conocía, la vivía, la aprendí desde siempre, pero nunca la identifiqué. Algo siempre me dijo que las cosas estaban mal acomodadas, fuera de sitio, pero no logré

por mí mismo verbalizarlo ni comprenderlo como lo que es, sino hasta mi vida adulta. Ni tampoco logré enfrentarlo en su carácter multidimensional, aunque sabía que vivía en un orden social inaceptable.

Pero la vida, que ha sido generosa conmigo a más no poder, me regaló de a poco, luego creciente y variadamente, el encuentro con la otredad. Con realidades que la teoría del Estado y otras estudiadas en la universidad no lograron explicar, pues siempre se me dieron interpretadas desde otra perspectiva, como la *lucha de clases*, concepto que no lograba descifrar de fondo un país de personas iguales pero tratadas tan diferente. Con intervenciones en mis primeros empleos desde el gobierno, la academia y la sociedad civil, que fraseaban otros conceptos como *justicia social*, *combate a la pobreza*, *periodos de crisis*, tímidamente *democracia*, *marginación y subdesarrollo*, o *liberación* desde lo religioso, y que parecían tener fórmulas para transformar esas realidades en sentido positivo.

Pero no. No lo lograron... no logramos transformar las realidades, ni logré explicaciones a la desigualdad humana. Hasta que entré en pleno contacto con víctimas de discriminación. Vivir unos meses en una comunidad rarámuri, visitar cada semana a adolescentes en el Consejo Tutelar y a mujeres mayores en asilos, compartir el hogar, el trabajo y la vida cotidiana con personas con discapacidad intelectual, encontrar bebés en casas cuna, ver morir de sida a un amigo homosexual e ir descubriendo paulatinamente la desigualdad de género, me mostraron un aspecto antes no contemplado de este rompecabezas que trataba de armar, incluso inconscientemente. El encuentro con la otredad me ayudó a vislumbrar la dignidad humana, como lo que ontológica y más profundamente nos iguala.

Las diferencias entre personas y grupos leídas de la historia y vividas como las vive cualquier persona en este país eran evidentes. Pero mal

leídas en realidad. La diferencia no era como algo que distingue a una persona de otra o a un grupo social de otros, sino que estaba centrada en tener más o menos valor, más o menos poder, más o menos capacidad, más o menos ciudadanía. La diferencia socialmente aprendida como desigualdad de trato y de oportunidades, como orden social establecido, no como diversidad, mucho menos como riqueza.

Todo esto es una experiencia similar a la que han tenido la mayoría de mis contemporáneos y de mis antepasados. Pero tuve la suerte, también compartida con tantas otras personas, de mirar a las víctimas, de ver su condición más profunda, más allá de sus características, por el hecho de que fui mirado por ellas. Desde entonces he encontrado en el camino con quienes ir avanzando juntos hacia la comprensión teórica, a la fuerza ética, a la certeza legal o al encuentro con la jurisprudencia sobre la dignidad humana.

Es un camino largo, y no es plano ni evidente; es una lucha permanente en lo interior y hacia el exterior. Pero posible a partir del encuentro con el otro como iguales, aun siendo y viviendo diferentes. El encuentro con la otredad nos revela lo que somos y nos muestra lo que podemos ser si logramos conectar con el otro, con lo esencial. Creo que eso es un proceso parecido al amor, si lo leemos desde las relaciones humanas. O a la democracia, si se lee desde la visión de las sociedades que reconocen que cada persona tiene igual valor. O a la construcción del derecho internacional de los derechos humanos. O a dimensiones del arte, de la música; a la interculturalidad, a la psicología o al ecumenismo. Se parece a cualquier experiencia humana y social donde la persona es reconocida como tal antes que por sus condiciones, características, historia, sexo, creencias, colores y un sinfín de etcéteras.

## Mirar con el ojo del amo

Sin embargo, en el ejercicio de mirar al otro llegamos a una etapa de conflicto personal entre nuestra percepción y un rígido sistema de creencias y valores aprendido. No sólo existe la mirada de las víctimas, o la de cualquier persona que busca en lo profundo descubrir a otra. Está también, en convivencia con el llamado existencial para salir de nosotros, nuestra mirada que fue educada para ver con el ojo autoritario del amo. Mirada de quien quiere decidirlo todo; visión paternalista, lógica de quien ve el diálogo como innecesario, o como patrimonio de lo privado y lo público.

La mirada del ojo del “cadenero del antro” —personaje prototipo de la conducta de exclusión selectiva y de la aplicación inmediata de estereotipos y prejuicios—; aquella mirada por la que decidimos a quién le permitimos algo y a quién no, sin alguna razón que medie. Porque además de mirar actuamos en consecuencia, incluso sin darnos cuenta.

Es una mirada desde la autodefinición de superioridad, introyectada por el goce de privilegios adquiridos o de características de identidad propias; es mirar desde el clasismo, el racismo, la misoginia, la homofobia, el adultocentrismo o la xenofobia, para aplicar la descalificación sistemática y acrítica del contrario. Por la mirada autorreferenciada creemos que lo que percibimos y pensamos es lo mismo que deberían percibir y pensar los demás.

Estas miradas, entre muchos otros factores, son algunas de las que más percibí en mi tiempo como responsable del Conapred. No son todas, sin duda; afortunadamente hay muchas en sentido contrario. Pero éstas son miradas que sostienen creencias históricas de desigualdad, que alimentan estigmas arraigados en la conciencia social e institucional,

reproducidas hasta el cansancio en la interacción en redes sociales; miradas que normalizan las brechas de ejercicio de libertad y desarrollo que tenemos dentro de las familias, escuelas, empresas, oficinas, transportes, templos o comercios.

Como en vasos comunicantes, estas miradas se suceden generacionalmente, se cruzan con miradas similares, incluso cuando son reflejo de un espejo. Se alimentan de la búsqueda y necesidad de contar con bienes escasos como poder, control, dinero, espacio, reconocimiento o seguridad. Cuando esa búsqueda se tiene a sí misma como fin, miramos a los demás como riesgos, amenazas, enemigos, contrarios, inferiores, desechables... indignos.

La distinción irracional, sistemática e injusta que supone la discriminación no viene de las características de la persona o del grupo que es víctima de ella, sino del ojo que le mira. Proviene de miradas desde el ojo del amo, miradas muchas veces compartidas, incluso por la víctima de la discriminación, que la reproduce al mirarse a sí mismo o al mirar a sus diversos. Miradas interiorizadas en el inconsciente colectivo por la reproducción mediática que hacen sin cesar quienes usufructúan la concesión de un bien que se supone de interés público.

Es un reto complejo identificar las características de nuestras miradas y de cómo miramos desde el cristal de las familias, grupos o instituciones sociales, religiosas, económicas o políticas de las que formamos parte. También lo es comprender la conexión entre pensamiento, mirada, creencia, relación interpersonal y los códigos de conducta, formales e informales, que definen la sociedad que somos y que determinan la posibilidad de la democracia que necesitamos. Del tipo de país que queremos ser, pues vaya que hay diferencias.

## Haití, Suecia y México

En la lógica de aprender como país a lo largo de la historia, o cómo aprender en lo personal a mirar democráticamente, está el reto de creer y lograr que la democracia se base en la igualdad de trato y de oportunidades, y que, principalmente, haga lo necesario por pasar del principio a la realidad, a transformar el orden social en uno nuevo, en confrontar sus tendencias históricas. Y hacerlo es muy complejo, pero es posible.

Hace más de dos décadas hice un viaje a Haití, pocos años después del fin de la dictadura de Jean Claude Duvalier, para conocer una comunidad de personas con y sin discapacidad: L'Arche. La experiencia fue brutal: una sensación de discriminación, desigualdad y enorme pobreza. La ausencia de políticas de bienestar, de mecanismos de reconocimiento y garantía de derechos determinaba que ese país viviera en situación de vulneración extrema, de supervivencia. Muy similar a como viven muchos grupos de personas en nuestra región, en nuestro país.

Caso contrario me ocurrió en Suecia. En mi primera visita a Estocolmo, me reuní con varias autoridades locales para conocer las medidas de igualdad de aquel país, que todavía se ven reflejadas por indicadores ubicados en la parte más alta del *ranking* mundial en materia de derechos sociales, civiles, políticos y ambientales. Pregunté por las acciones afirmativas para las mujeres y la respuesta fue contundente: “no tenemos”. Esa respuesta fue impactante y aleccionadora al mismo tiempo. Desde luego, durante muchos años sí tuvieron medidas especiales para sus grupos de población más vulnerados, como las personas con discapacidad, de la diversidad sexual, los migrantes y, claramente, las mujeres.

Pero ahora es claro que una sociedad que introyecta la igualdad como algo natural, como el horizonte de su democracia, como su estándar de convivencia social, no requiere, por ejemplo, tener cuotas de género para los puestos de elección popular, cuando la población entre mujeres y hombres es 50-50 y, por ende, deben estar representadas y representados por igual. Estos procesos no surgen de la noche a la mañana. Necesitaron leyes, instituciones, presupuestos y una cultura social con este enfoque.

Haití y Suecia son dos países con realidades distintas. Y no me refiero al valor, a su riqueza cultural, a su dignidad. Pienso en sus opciones de desarrollo, incluso en la dificultad enorme de decidir para Haití, país sumergido en diversas crisis políticas, sociales y hasta naturales, conformado mayoritariamente por descendientes de personas víctimas de esclavitud provenientes de África, continente que aún sufre la heridas de la Colonia y la esclavitud —situación que México comparte—, en donde la discriminación es factor central que obstaculiza el desarrollo y el bienestar. El segundo, Suecia, no exento de problemas relacionados con procesos históricos vividos en Europa como el genocidio, la xenofobia y el antisemitismo, y recientemente la migración y el terrorismo, logró la voluntad y claridad política de colocar a la igualdad como el centro de su democracia. Y consiguió un proceso de cambio cultural. México también comparte esta situación, vivida acá más débil y lentamente, con mayores resistencias.

Suecia comenzó el siglo pasado con una diáspora por hambruna de más de un millón de personas; ahora es el país con menor desigualdad económica, según el índice de Gini<sup>1</sup> con 0.29 puntos, mientras que

<sup>1</sup> Banco Mundial. Índice de Gini, consultado en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/si.POV.gini>

Haití tiene un índice de Gini de 0.40<sup>2</sup> y una pobreza generalizada de más de 80% de su población. Haití y Suecia tienen una población similar cercana a los 10 millones de personas, pero las historias nacionales de sometimiento y dominación, así como la formación reciente de sus gobiernos constitucionales, han generado procesos enormemente diferenciados. Igualdad y discriminación son factores fundamentales en ello.

México inició hace algunas décadas un proceso en favor de la igualdad y en contra de la discriminación. En este camino nos hemos alejado paulatinamente de Haití, pero aún persisten grandes resistencias para llegar al nivel de Suecia. Tenemos un duro sistema y subsistemas de privilegios enraizados en la cultura, que se viven en el hogar, las aulas, la empresa o el transporte público, muy complejo de deconstruir. Hoy este proceso es conducido, como buque insignia, por el Conapred, pero sus tareas tienen que ver con la historia de desigualdad de siglos. Y con las políticas e instituciones actuales.

## **Las instituciones y las políticas públicas antidiscriminatorias**

El proceso que ha emprendido México en favor de la igualdad, para transformar nuestra historia, nuestra mirada desde el ojo del amo y para buscar el horizonte alcanzado ya en otras latitudes, es impensable sin la existencia y la consolidación de instituciones y políticas públicas. Las políticas e instituciones públicas se componen de varias piezas que

<sup>2</sup> *Idem.*

producen resultados muy diferentes, en razón de qué se diseña, con qué cuentan, qué espacios tienen, qué importancia se les da. Pueden garantizar derechos, o pueden afectarlos irreversiblemente, aun por omisión. El ejercicio de la función pública no es inocuo *per se*.

Desde la reforma constitucional de 2011, todas las autoridades públicas, en el ámbito de su competencia, son responsables de los derechos humanos, lo que significa no sólo no abusar y violentar desde el Estado, sino también garantizar las condiciones para una vida digna, las condiciones para la equidad y para la justicia. Deben partir de la obligación de garantizar derechos, no de otorgar beneficios. Deben ser exigibles y justiciables, no sólo cuestionables y aplaudibles. Deben ser participativas y transparentes, no simulaciones. Deben tener como eje la perspectiva de género, no discursos interminables por la igualdad que producen resultados de desigualdad.

El mayor cambio legal, de diseño de país, está en la reforma de derechos humanos. Centra la igualdad. Redefine la relación con la ciudadanía. Obliga al Estado a cambiar para sí y a que los particulares cambien la mirada de amo. Propone un horizonte de democracia centrada en la igualdad y la no discriminación. Pero aún tiene una implementación débil, heterogénea, frágil. No obstante, tiene a favor instituciones y políticas públicas como las herramientas más eficaces para construir la igualdad en derechos y libertades, Conapred entre ellas.

## **El proceso civilizatorio**

Hace 15 años, en junio de 2003, se publicó la primera ley antidiscriminatoria de México, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discrimi-

nación. Dicha norma, primera en la materia a nivel nacional, se propuso un objetivo descomunal al regular al que entonces era el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución reformado en 2001.

Las nuevas definiciones responden a nuevos tiempos y proponen conceptos que requieren nuevos significados, cuya construcción debe cuestionar nuestra forma de acción pública; debe cuestionar la identidad y la cultura política. La igualdad que México requiere ahora, la de la reforma del 2011, no es la misma que imaginó Miguel Hidalgo y Costilla en 1810 al decretar la abolición de la esclavitud, ni la que definió en 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos. No es la de Suecia, ni es ahora la que necesitábamos en 2001.

En nuestra historia nacional —y la previa— nunca ha desaparecido la necesidad de terminar con la desigualdad cultural, estructural, institucionalizada; con el menosprecio entre las personas y grupos sociales. Durante muchos años del siglo pasado nuestro país construyó y se construyó desde un imaginario que suponía una igualdad malentendida: la homogeneidad nacional, basada en creer, votar, gustar, aspirar a lo mismo. Un único México mestizo, heterosexual, guadalupano, sin discapacidad, que sólo hablaba castellano y cantaba un solo himno.

Hoy requerimos reconocer y valorar nuestra gran diversidad, y crear nuevos contenidos y nuevos símbolos para nuestra democracia. Necesitamos cuidarla, arroparla y resignificarla como “nuestro derecho a tener y a ejercer derechos”, fortalecer el proceso civilizatorio que, pese a los vaivenes y pulsiones contrarias, no deja de avanzar y asumir que la agenda antidiscriminatoria exige una clara y fuerte política de Estado para la construcción de la igualdad de trato y de oportunidades. No es agenda de asistencia social o de filantropía. Es agenda de derechos fundamentales.

Resignificar la diversidad a partir del reconocimiento de que la desigualdad socioeconómica y la desigualdad de trato tienen una simbiótica y perversa relación, y no se van resolver si no se comprenden y se abordan así. Dan cuenta de ello datos estadísticos, indicadores, índices de desarrollo, sentencias judiciales, legislaciones, abusos, inaccesibilidad, omisiones y violencia. Dan cuenta de ello mucho dolor acumulado y cotidiano, grandes núcleos de población excluidos *de facto* de bienes que son públicos.

Vivir en igualdad es una utopía posible. Es la que plantearon los padres —y las madres invisibilizadas— de la Patria, las y los próceres revolucionarios, las sufragistas, el régimen democrático de derechos que hemos ido definiendo, el esfuerzo por décadas de movimientos y organizaciones civiles. Requiere valentía, generosidad personal y política, capacidad, visión, creatividad ilimitada. Requiere combatir los sistemas de privilegios y confrontar las desigualdades que tanto dividen y discriminan. Requiere un Conapred más fuerte que anime el espíritu, el alma social de México.

Tarea de gran complejidad, pero esperanzadora e indispensable. Y desde hace 15 años, obligación de poderes públicos y ciudadanía. Celebraremos este paso haciéndonos cargo de lo que nos toca. Haciendo de la dignidad humana el horizonte, la ruta, la meta, el indicador. Hasta que se haga costumbre...





# Mariclaire Acosta Urquidi

Es intrépida e internacionalmente respetada por ser una de las más destacadas activistas de derechos humanos. Su nuevo desafío es haber recibido recientemente la presidencia del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

Su formación profesional es en ciencia política y sociología política, dos especialidades a las que dedicó varios años de su vida como investigadora en la Universidad Nacional Autónoma de México y en El Colegio de México.

Fue integrante de Amnistía Internacional, organización cuya Sección Mexicana dirigió entre 1977 y 1984. Fue fundadora y presidenta tanto de la Academia Mexicana de Derechos Humanos como de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.

De 2000 a 2003 se desempeñó como subsecretaria para los Derechos Humanos y la Democracia en la Secretaría de Relaciones Exteriores, desde donde impulsó la supervisión internacional de los derechos humanos en México por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y, en general, de la comunidad internacional.

Como defensora de un Estado de derecho, la democracia y la salvaguardia de los derechos humanos, ha recibido diversos reconocimientos como la medalla Roque Dalton, otorgada por el Consejo de Cooperación con la Cultura y la Ciencia en El Salvador, y la condecoración Encomienda de Número de la Orden del Mérito Civil, que recibió de los Reyes de España.

Es autora de varios libros y artículos académicos, y ha publicado textos de opinión en diversos medios de comunicación, entre ellos *Le Monde*, *La Jornada*, *Reforma*, *El Universal* y *Voices of Mexico*.

# 15 Años de construir la memoria sobre la lucha contra la discriminación en México

Mariclaire Acosta Urquidi

Cuando, a inicios del siglo XXI, reconocimos que, en México, la mayoría de las personas somos susceptibles de ser discriminadas, empezamos a enfrentarnos con la realidad de nuestro país. Si bien se trató de un proceso lento y demorado por muchos siglos, la creación del marco jurídico relativo a la no discriminación representó una de nuestras grandes conquistas democráticas. Cuestionar el mito autocomplaciente del mestizaje y la idea según la cual, en nuestro país, la discriminación no existe permitió sentar las bases para un proyecto de justicia social que hoy, a 15 años de existencia, ha dado ya frutos. Esto, sin duda, ha tenido un impacto determinante en la manera en que las personas acceden a sus derechos y oportunidades, aunque no es todavía el que quisiéramos. La desigualdad persiste. Aun así, el reconocimiento del matrimonio igualitario y la inclusión de criterios de no discriminación en el levantamiento de los censos poblacionales significan una gran conquista porque revelan un México plural que antes estaba silenciado. Estos avances revelan una discriminación estructural y con profundísimas raíces históricas, que hoy estamos en mejor posición de desarticular. Además, estos logros orientan nuestra mirada hacia reconocer que la

desigualdad es un hecho social e históricamente producido y, por tanto, reformable, y no un producto necesario de la naturaleza o la historia.

Este año se cumplen 15 de la creación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), que da origen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Son pocos años los que han pasado, si se comparan con la magnitud y la profundidad del problema de discriminación que vivimos como país. En 15 años apenas alcanzamos a agrietar un poco la superficie de los prejuicios y estigmas con que hemos cubierto a ciertas personas y grupos de población y que nos impiden observarles y reconocer su humanidad. Este año, también, vivimos en México un proceso electoral, y aunque quienes contienden por las diversas posiciones de poder no están perfectamente conscientes del enfoque de no discriminación, las preguntas y los posicionamientos sobre los que se les pide una definición pueden todos ser leídos y desmontados desde esta perspectiva. Ésta es una asignatura pendiente: frasear, de manera explícita, los grandes problemas nacionales en el vocabulario de la no discriminación. Aunque las instituciones que, como el Conapred, trabajan en este terreno carecen de la asignación presupuestal suficiente y de la voluntad política que les respalde —por eso es que todavía no tenemos una institución como ésta en cada entidad federativa—, lo cierto es que la no discriminación es una exigencia ciudadana que está obligando a la clase política a desarrollar habilidades y capacidades para lidiar con el México plural y vigoroso, pero también injusto y dividido, que hoy tenemos. Asimismo, durante este año tendremos los resultados de la nueva Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) que, con una metodología que se ha ido afinando a partir de las ediciones anteriores, terminará por darnos la razón.

La no discriminación, como se ha hecho lugar común señalar, es una causa ciudadana que se convirtió en política de Estado. En este sentido, podemos identificar algunos hitos en los movimientos sociales a favor de la igualdad y la diversidad. El feminismo es uno de ellos, con toda la fuerza y el carácter irreversible que ha adoptado. También está el movimiento zapatista que puso sobre la mesa, cuando parecía que estaba ya olvidado, el tema de la discriminación hacia los pueblos y comunidades indígenas, aunque como una herida dolorosa y sin cicatrizar. Hoy, también, los movimientos a favor de la diversidad sexual han ido ganando fuerza y nos han obligado a mirar nuestra composición familiar de otra manera. Podemos decir que estas oleadas de movimientos sociales tienen en común una mirada que se rehúsa a aceptar la discriminación como algo natural y legítimo. Además, dichos movimientos tienen como común denominador el hecho de que son producto de la organización de personas que se niegan a aceptar la vigencia de las prácticas discriminatorias.

En México y América Latina existe una tendencia, no obstante, a idealizar la norma; es decir, que parece que es suficiente modificar las Constituciones para reconocer formalmente, por ejemplo, a los pueblos y comunidades indígenas para tener la sensación de que la justicia será espontánea. Y esto no necesariamente es cierto. Muchas veces, en nuestra cultura política, la modificación de las leyes y las normas toma el lugar de la modificación de las prácticas. No obstante, en el caso del Conapred, parecen reconciliarse la dimensión formal y la real de la lucha por la igualdad. Efectivamente, esta institución es producto de un consenso político que creó su marco normativo; pero cotidianamente el Consejo se mantiene cerca de las víctimas, las acompaña y atiende o canaliza sus

quejas por presuntos actos discriminatorios. Me atrevería a afirmar que, en México y a través de esta institución, no sólo hemos reconocido la presencia de las prácticas discriminatorias y las poblaciones sobre las que se deposita de manera acentuada; sino que, también, hemos creado el tejido legal para acercar a las personas concretas, cotidianamente discriminadas, a la búsqueda de justicia. Desafortunadamente, esto no se puede decir de otras causas y de otras instituciones. Prueba de esta afirmación es que distintos grupos sociales se están aprovechando del vocabulario de la no discriminación para plantear sus propias demandas de inclusión y reconocimiento.

Aunque el Conapred cada vez está más posicionado entre la población, es necesario reforzar y volver plenamente accesibles y cálidas las estrategias para comunicar los recursos legales e institucionales con que cuenta la población para evitar ser discriminada. Ésta es quizá una de las mayores áreas de oportunidad de la institución. Mucho se decía, hace 15 años, que los mandatos del Conapred y las Comisiones de Derechos Humanos eran similares, puesto que ambos sistemas no jurisdiccionales podían conocer casos de discriminación que involucraban a autoridades. No obstante, el marco normativo también faculta al Consejo para conocer de situaciones que involucran a particulares, cuyas relaciones definen una de las grandes arenas donde las personas son discriminadas de manera cotidiana. A lo largo de su breve historia, el Conapred ha creado y visibilizado casos paradigmáticos de discriminación que involucran a empresas, medios de comunicación, publicistas, prestadores de servicios y otras instancias particulares. De no intervenir el Consejo, la ciudadanía no tendría manera de reclamar sus derechos en estos ámbitos. De manera estratégica, el Conapred ha administrado sus recursos

legales e institucionales, así como su capital humano y político, para dar cobertura a toda la población que no es objeto de atención para otras instancias. Éste es el caso, por ejemplo, de las trabajadoras del hogar, una de las poblaciones que ha caminado de la mano con el Conapred para exigir derechos y el cese de la discriminación en un espacio —la casa y la familia— que antes se pensaba no eran de incumbencia del Estado y la perspectiva de derechos humanos. También podemos referir el ejemplo del trabajo, donde cada vez más, desde el Consejo y a través de la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación, se insta a más empresas y personas empleadoras a sumarse a la causa y, así, eliminar la desigualdad de los procesos de contratación y promoción en el empleo. Aquí podemos ver los efectos positivos y palpables de la lucha contra la discriminación.

Ahora bien, la lucha contra la discriminación, la que ocurre entre particulares y en las relaciones de la ciudadanía con el Estado, tiene en la educación uno de sus elementos fundamentales. Todos los días, las y los profesionales del Conapred imparten cursos a públicos diferenciados, diseñan modalidades de educación a distancia, generan publicaciones especializadas y de difusión, y también desarrollan estrategias de sensibilización hacia quienes son o van ser discriminados. Quizá ésta ha sido, con el tiempo, una de las mayores ventanas de exposición de la no discriminación: en las bibliotecas de aula y las universitarias hallamos los materiales del Consejo y, también, en estos ámbitos nos encontramos con talleres, cursos, diplomados, foros y otros espacios especializados de reflexión donde revisamos, discutimos y ampliamos nuestra comprensión de lo que significa discriminar. Comprender la mecánica de la discriminación nos pone en ruta de hacer verdaderamente efectiva la igualdad

para todos y todas. Y si el Conapred se ha mantenido a la vanguardia en las estrategias de sensibilización y educación en materia de no discriminación, debemos esperar que esto continúe en el futuro. No obstante, ninguno de estos logros podrá afianzarse ni ninguno de estos retos podrá encararlos la institución adecuadamente si —como no nos cansamos de repetir— no le garantizamos al Consejo un presupuesto y una voluntad política suficientes. Necesitamos recursos y capacidad de interlocución para que, cada vez más, los públicos de estas intervenciones educativas se diversifiquen y lleguemos a más personas en los cursos que se imparten directamente pero sobre todo a través de la formación de formadores y los procesos de educación a distancia. El próximo presidente de este país tiene que tenerlo claro: ninguno proyecto de lucha contra la pobreza o de superación de la impunidad está completo si no incluye la perspectiva de no discriminación. Y aquí es donde la construcción de una memoria sobre la lucha contra la discriminación en México se vuelve fundamental; una memoria que permita aprender del pasado, para no repetir los errores, y que permita también poner en perspectiva histórica nuestras asignaturas pendientes.

Uno de los intereses fundamentales a lo largo de mi trayectoria ha sido la justicia de transición; es decir, la manera en que, de manera colectiva, las sociedades han construido y ampliado una idea de justicia que les permita transitar del autoritarismo hacia la democracia. En el marco de la justicia de transición, las víctimas ocupan un lugar central: aquellas a quienes las prácticas autoritarias cancelaron derechos y oportunidades, pero también a quienes violentaron en sus ideas, cuerpos y bienes. Hoy sabemos que el autoritarismo tiene un fuerte componente discriminatorio. Por ejemplo, la justicia de transición en países como Guatemala o

Canadá no podría entenderse sino sobre el trasfondo de la lucha contra la discriminación racial, la que en el pasado sirvió para justificar la violencia y la exclusión, pero que continúa presente a menos que nos tomemos en serio los saldos del autoritarismo en las personas y poblaciones en situación de discriminación. En Canadá, por ejemplo, costó sangre y fuego reconocer el carácter multicultural de la nación y, en el camino, muchas vidas se perdieron y muchos conflictos políticos se produjeron. La colonización de estos territorios por Inglaterra y Francia en el siglo xx produjo que los pueblos originarios fueran desplazados de sus comunidades y confinados en reservas, donde no se les permitía conservar sus costumbres ni sus leyes y, al contrario, se les obligaba a aprender las lenguas y a seguir las prácticas religiosas ajenas. Adicionalmente, a estos pueblos y comunidades los poderes religioso y político les arrebataron los hijos e hijas para adoctrinarlos con nuevas ideas y obligarlos a olvidar sus costumbres, sus familias, el orgullo por la tierra o sus lenguas. Esto, evidentemente, generó que sobre los pueblos originarios se acumularan discriminaciones, desigualdades e injusticias que sólo a partir del siglo xx se empezaron a cuestionar y a desnaturalizar. Entonces, el gobierno y la sociedad canadienses asumieron la tarea de pensar la mejor forma de compensar por este daño inmerecido, para que las y los indígenas actuales pudieran vivir sus vidas y ejercer sus derechos al margen de los prejuicios y estigmas que se habían tejido en torno a ellos durante siglos. Una primera forma que se encontró fue la de la compensación económica: dar dinero a estas poblaciones como una manera de retribuir por la discriminación y la violencia. La respuesta de los indígenas fue rotunda: no. Aceptar dinero, sin el reconocimiento público de la injusticia y la discriminación, sin una disculpa pública por todas las injusticias

acumuladas y sin mecanismos para la reparación del daño y las garantías de no repetición, equivalía a tomar lo que ellos denominaron “dinero de sangre”. Esta experiencia se ha repetido en muchos lugares del mundo. Lo que este episodio nos muestra es que no es posible acabar con la discriminación, que implica relaciones no democráticas, si no se hace desde una estrategia integral de justicia, que vincule de manera necesaria su dimensión material, simbólica, penal e histórica. La dignidad de una persona que es afectada de manera negativa por la discriminación no puede tener precio. La lección que nos enseña la justicia de transición es que necesitamos integrar una memoria sobre el daño y las violaciones a los derechos como consecuencia de la discriminación, que sea plural, revisada y discutida en el espacio público y, además, en la que puedan reconocerse las personas y poblaciones que en el pasado y el presente han experimentado la desigualdad y la exclusión. De otra forma, la discriminación del pasado continuará en el presente.

Entonces, el día de hoy debemos pensar la posición y la complejidad de las víctimas de la discriminación. ¿Cuánto daña a una persona un prejuicio? ¿Qué es lo que pierde una persona cuando se la excluye de los derechos y las oportunidades? ¿Qué necesita una persona para superar la pérdida de autoestima y de confianza en la sociedad que se genera por la impunidad en torno a la discriminación? El futuro del Conapred, en este sentido, tiene que ver también con su cercanía con las instituciones que en este país atienden las víctimas que, de manera desafortunada, se han multiplicado, como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). Así, el Consejo podría enseñarnos a observar la pobreza, la violencia, los espacios sin seguridad humana, la impunidad y tantos otros males sociales desde la mirada de la no discriminación. El propósito:

revelar cómo los prejuicios y estigmas van restando derechos, oportunidades y fuerza para remontar el daño. Y cómo, si no damos justicia a estas víctimas, lo que crecerá será el encono social, la polarización, que tanto mal nos hacen como país. Si hoy ha dejado de ser aceptable en ciertos círculos proferir un chiste misógino, una broma homófoba o una expresión clasista en público, es porque gradualmente hemos entendido la complejidad del daño que genera la discriminación. Y éste es un proceso pausado, que se va construyendo cotidianamente y que, sin embargo, no podemos permitirnos ralentizar dejando impunes a las víctimas de la discriminación.

La cercanía entre actores públicos para combatir la discriminación tiene que complementarse, de manera necesaria, con nuevas modalidades y formas creativas de renovar los vínculos con la sociedad civil, con las organizaciones de y para defender los derechos de las víctimas y con todas aquellas voces que, desde distintos ámbitos del país, están contribuyendo a la construcción de espacios seguros y libres de discriminación. No olvidemos que el movimiento por la no discriminación y el movimiento a favor de los derechos humanos tienen profundos vínculos conceptuales y estratégicos que, por buenas razones, tenemos que preservar. El Conapred no puede renunciar, en este sentido, a su papel de ser la voz de las víctimas que han sido discriminadas; no puede tampoco perder su anclaje con quienes experimentan procesos de desempoderamiento y pérdida de calidad de vida, porque sus derechos se ven impedidos de ejercerse, como si se tratara de fichas de dominó que se caen una tras otra. Por ejemplo, ahora habría que pensar, de manera urgente, la manera de visibilizar y crear protecciones para el derecho a la no discriminación en el caso de las personas desplazadas internas por la violencia

o la precariedad económica; también para los familiares de las personas desaparecidas en este país; o, incluso, en relación con las personas usuarias de drogas, colocadas en contextos de inseguridad y riesgo a causa de prejuicios y estigmas discriminatorios. Todas estas problemáticas están allí, susceptibles de ser leídas desde la mirada integral de justicia que representa la no discriminación.

En este sentido, hay que señalar que el Conapred ha construido y está construyendo procesos para garantizar la no discriminación en ámbitos antes impensados. Este año se ha iniciado una estrategia para impulsar la participación en el proceso electoral sin discriminación, de tal forma que todos y todas podamos votar, todos y todas podamos acceder a los posicionamientos y definiciones de los partidos políticos y, además, todos y todas recibamos en igualdad de condiciones los mensajes que generan los medios de comunicación. Ésta es una forma compleja de observar las condiciones para el ejercicio de un derecho particular. Las autoridades encargadas de garantizar los derechos electorales han desarrollado marcos normativos y procedimientos para que las personas con discapacidad o las personas trans puedan votar sin dificultades el día de la elección. Pero este logro no habría sido posible sin el diálogo entre el Conapred y el Instituto Nacional Electoral (INE): si la segunda institución posee la *expertise* sobre cómo funcionan los procesos de participación política, la primera sabe de primera mano lo mucho que se pierde cuando alejamos a una persona del ejercicio del derecho al voto por causa de la discriminación. De la colaboración entre el Conapred y el INE han surgido elementos palpables que las personas pueden utilizar para poder votar sin discriminación. Mi convicción es que, en el futuro, este tipo de colaboraciones deben multiplicarse para que cada proceso

de gobierno, cada acto público o programa social lleven la impronta de la no discriminación.

Finalmente, quisiera señalar que el Conapred también debe apostar por una pedagogía de la no discriminación. No sólo a través de los cursos, los talleres, las publicaciones o los recursos educativos en línea; sino, sobre todo, visibilizando los casos exitosos que ha atendido, para mostrar que se puede reclamar un derecho tan elusivo como la no discriminación, por ejemplo, en ámbitos tan fundamentales para la calidad de vida de las personas como el empleo, la salud, la educación o el acceso a la justicia; pero también frente a todo tipo de poderes públicos y empresas o prestadores de servicios cuya fuerza parece descomunal frente a la exigencia ciudadana individual. El Conapred todos los días, a través de su equipo de abogados y otros profesionales de los derechos humanos, interactúa con quienes han sido lastimados y lastimadas por la discriminación. Se les contiene emocionalmente, se les orienta legalmente, se establecen procesos de mediación y conciliación; y si la salida no es positiva para el caso, entonces se protege a la víctima, estableciendo medidas administrativas y de reparación del daño. Me atrevería a decir incluso que, en este país donde las víctimas de distintas violaciones a derechos humanos se han multiplicado, el Conapred es percibido como una institución que no sólo es una ventanilla de atención a usuarios, sino una real instancia de acompañamiento a las personas. Esta pedagogía de la no discriminación tiene que colocar en el centro de atención a las víctimas, pero también mostrar qué es lo que hace a una persona discriminar: si es su contexto, su educación, su cultura, los privilegios de que ha gozado de manera inconsciente o, simplemente, el replicar conductas socialmente aceptadas. También, una pedagogía de este tipo debe incluir

una narrativa sobre todo lo que el país pierde cuando se discrimina: la riqueza de las personas, su complejidad, sus talentos, su productividad, la diversidad de sus culturas, la riqueza de sus cosmovisiones, una sensibilidad en la mirada, sus lenguas y sus maneras de comunicar el mundo. Aquí tengo que anotar un hecho llano que estamos trabajando desde el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción: que la corrupción siempre afecta a los más vulnerables y a los más discriminados, y que la mirada que naturaliza la discriminación nos hace creer que, como ellos y ellas son siempre los excluidos, entonces no perdemos mucho cuando les hacemos tomar distancia de los programas sociales o les convertimos en objeto de conductas paternalistas o asistencialistas. Una pedagogía de la no discriminación nos confronta —como puede observarse— con nuestra cara menos amable y solidaria como país; pero también es la vía para entender las profundas deudas de justicia que hemos colocado sobre ciertas personas y poblaciones y, así, construir una alternativa institucional.



# Jesús Rodríguez Zepeda

Es doctor en filosofía moral y política y profesor-investigador del Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) campus Iztapalapa. Es reconocido como Investigador Nacional, nivel III, en el Sistema Nacional de Investigadores. Invitado permanente de la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y ha ejercido la presidencia académica de la Cátedra UNESCO “Igualdad y no Discriminación”. Actualmente es coordinador nacional de la Red de Investigación sobre Discriminación (Rindis).

Desde 2001, cuando fungió como coordinador de investigación de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, ha tenido como objetivo central de sus tareas académicas el análisis de la discriminación y la justificación intelectual del derecho humano a la no discriminación. Sus publicaciones más recientes son la edición de las obras *Para discutir la acción afirmativa* (en dos volúmenes, México, Universidad de Guadalajara, 2017) y *El prejuicio y la palabra: los derechos a la libre expresión y a la no discriminación en contraste* (México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Conapred, 2018).

Su frase preferida es “Somos iguales y diferentes”.

# Sensatez y sensibilidad: cómo construir una institución antidiscriminatoria en un país fragmentado

Jesús Rodríguez Zepeda

## I. La Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación

Al cerrarse el tercer lustro de existencia del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), una institución que pese a sus dimensiones reducidas se ha convertido en una pieza relevante de la vida pública mexicana, conviene mirar al pasado inmediato para tratar de identificar en el desarrollo de esta institución algunas lecciones que son cruciales para la agenda de derechos humanos y progreso democrático en México.<sup>1</sup> Con frecuencia, el que algunas instituciones funcionen con solvencia genera la falsa impresión de que su desarrollo ha sido mecánico o inercial y que serían como son prácticamente sin importar los sujetos, las decisiones y los procesos que los animaron. El caso del

<sup>1</sup> La existencia del Conapred se establece en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada el 11 de junio de 2003, por lo que en su sentido formal, a mediados de 2018, que es cuando se publica este texto, los tres lustros de existencia se cumplen ya. Empero, la construcción institucional, que entre otras cosas requirió de un presupuesto efectivo que sólo se previó para el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2004, movería la fecha de aniversario material al año 2019.

Conapred está sujeto a esa peligrosa confusión, y buena parte de su éxito, a saber, de su prestigio como una institución novedosa garante de un derecho imprescindible, puede convertirse en su propio riesgo al no ser visible su vulnerabilidad frente a las decisiones ignorantes, conservadoras o sectarias propias del espacio político-institucional que le circunda. Por ello, una breve reflexión histórica sobre el Conapred se antoja como un recurso adecuado no sólo para invitar a un mejor entendimiento de la complejidad de esta institución novedosa sino también, cuestión más importante aún, para perfilar con cierta claridad sus prioridades y tareas pendientes y así hacer posible su permanencia en el tiempo.

El proyecto de lucha legal e institucional contra todas las formas de discriminación en nuestro país tiene un claro punto de arranque en la experiencia de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. Ni la cláusula constitucional contra la discriminación del artículo primero de la Constitución, ni la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación ni, desde luego, el propio Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación podrían explicarse, al menos en la forma de realización que presentan hoy en día, sin la experiencia de esta Comisión creada como resultado del proceso electoral del año 2000.<sup>2</sup> No quiero decir, en lo absoluto, que la idea de construir una agenda de no discriminación en México proviniese únicamente de esta Comisión o que antes de ella no se registrara ningún esfuerzo significativo con esta

<sup>2</sup> Hay una cierta ironía comunicativa en una forma común de referirse al Conapred. Se le antepone con frecuencia el artículo “la”, como si en vez de un consejo se tratara de una comisión; por lo que oímos con frecuencia habar de “la Conapred”. Aunque no haya base objetiva, prefiero interpretar esta divertida deriva de las siglas como un reconocimiento soterrado a que tras el Consejo se halla la huella genética de la Comisión ciudadana.

orientación. De hecho, con anterioridad, desde distintos emplazamientos políticos, ciudadanos y académicos se habían generado reclamos de avanzar en la proscripción legal de la discriminación y en la necesidad de una política de Estado de corte antidiscriminatorio, pero habían sido esfuerzos con poca articulación y por ello con alcances limitados. Por eso debe remarcarse que la Comisión tuvo la oportunidad –y sus dirigentes, debe decirse, el buen tino político– de articular un programa comprensivo de lucha contra la discriminación al tiempo que llevaba a cabo una poderosa convocatoria a diversos y relevantes actores sociales y políticos que resultarían cruciales para los procesos de legislación y de construcción institucional en materia antidiscriminatoria.

La Comisión, que trabajó de marzo a noviembre del año 2001, produjo los materiales y documentos que delinearon la agenda nacional de no discriminación que ahora, pese a todas las dificultades y dilaciones, se despliega en México: en primer lugar, insistió ante el Congreso de la Unión en la inclusión de una cláusula de no discriminación en un claro lenguaje de derechos humanos (deudor del Derecho Internacional de los Derechos Humanos); este clivaje antidiscriminatorio se asentó en el artículo 1º, párrafo 3º de la Constitución y, tras la reforma de derechos humanos de 2011, pasó al párrafo 5º.<sup>3</sup> Debe recordarse que esta inclusión se hizo en el marco más amplio de la denominada reforma constitucional de derechos indígenas de 2001, pero desde el principio se evi-

<sup>3</sup> La cláusula, debe decirse, tuvo en su aparición una formulación más rudimentaria. Por ejemplo, en vez de prohibir la discriminación por discapacidad lo hacía por el eufemismo espantoso de “capacidades diferentes”; y al hacerlo por “preferencias”, olvidaba el crucial adjetivo “sexuales”. Hoy en día, y en particular tras la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011, la Constitución prohíbe discriminar, entre otras causas, por discapacidades y por preferencias sexuales.

denció como un contenido constitucional con vida propia, que amplió la protección de no discriminación a un amplio plexo de grupos sociales que históricamente han sufrido discriminación en México. No debería olvidarse que de esa reforma constitucional de 2001 se desprendieron en realidad dos proyectos: el de los derechos indígenas o multiculturalismo constitucional y el del programa de no discriminación para todo grupo social estigmatizado, que incluye, desde luego, la prohibición de la discriminación étnica pero no se reduce a ella.

El segundo resultado relevante del trabajo de la Comisión fue el anteproyecto de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. El anteproyecto sirvió de base para la iniciativa de ley que presentara el presidente Vicente Fox al Congreso de la Unión. Cierto es que antes de ser presentada la iniciativa, Gilberto Rincón Gallardo, presidente de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, y su grupo de trabajo tuvieron que negociar mucho para que la titubeante y hasta conservadora Oficina Jurídica de la Presidencia accediera a darle su aprobación, no sin antes eliminar algunos contenidos relevantes que hoy se echan de menos como las sanciones administrativas robustas por actos de discriminación. Debe decirse que, apoyada por esta capacidad negociadora, la iniciativa corrió con tan buena fortuna que fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso y publicada el 11 de junio de 2003. Ello implicó que la construcción institucional del Conapred, prevista por la propia legislación, se proyectara durante el resto de 2003 y se empezara a concretar a inicios de 2004.

Aun si el trabajo de la Comisión se hubiera enfocado únicamente en estas dos construcciones jurídicas mayores, tendría que considerarse su gestión como muy exitosa; sin embargo, de este trabajo se obtuvo aún

más. La Comisión produjo también el primer estudio sistemático sobre el fenómeno discriminatorio en México —un “libro blanco” de la discriminación, como quienes participamos en su redacción solíamos decir. Este estudio, cuyas líneas de análisis y reflexión se hallan aún vigentes se tituló: *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad. Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación*.<sup>4</sup> En este análisis, resultado del trabajo de especialistas, organizaciones civiles, juristas y académicos, se perfilaron las líneas maestras del discurso legal e institucional sobre la discriminación que haría suyo el Estado mexicano en sus niveles legal e institucional. Entre otras cosas, allí aparece ya la necesidad de formular la agenda pública de no discriminación conforme al lenguaje de los derechos propio del derecho internacional de los derechos humanos, y en modo alguno dejar espacio para la confusión con las agendas de la asistencia social o la filantropía (confusión, por cierto, muy frecuente hasta la fecha en numerosos círculos políticos, partidistas y gubernamentales); también aparece lo que con el tiempo algunos académicos hemos denominado la concepción estructural de la discriminación, es decir, el enfoque que considera que las relaciones discriminatorias no son meros actos o procesos discretos, subjetivos o particulares, sino que deben ser vistas como la expresión de prácticas colectivas o instituciones sociales estables y con tendencia a la reproducción transgeneracional, por lo que se exige al Estado la construcción de una política antidiscriminatoria de alcance necesariamente estructural y transversal, capaz de reconfigurar instituciones y prácticas

<sup>4</sup> Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCED), *La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad. Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación*. México, CCED, 2001.

sociales agregadas y complejas.<sup>5</sup> También está presente en este estudio la valiosa tendencia política e intelectual de no contemplar la agenda antidiscriminatoria como una tarea de exclusividad nacional sino de horizonte internacional, tanto en el sentido de vincularla con las instituciones y normas de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos como en el de mantener presente la comparación de los esfuerzos nacionales con las prácticas (buenas y equívocas por igual) emprendidas por otras naciones de corte democrático. Finalmente, debe destacarse que el informe de la Comisión sostuvo una perspectiva sobre el derecho a la no discriminación que constituye una idea fuerza en nuestros días, a saber, que se trata de un derecho unitario, transversal, que atraviesa la experiencia de diversos grupos históricamente discriminados y para los cuales formula una titularidad fundamental, precisamente la no discriminación; pero que a la vez, y sin negación de lo anterior, exige políticas y tratamientos específicos conforme a los distintos grupos discriminados, toda vez que la discriminación es una forma de desigualdad que sólo se presenta conforme a relaciones intergrupales (y que, por lo demás, existe a través de relaciones o binarias o interseccionales entre grupos discriminadores y discriminados). Este último enfoque proporciona a la agenda de no discriminación cualidades de unidad y coherencia que previenen a ésta contra los intentos de pulverizar los esfuerzos institucionales a favor de la igualdad de trato, pero que a la vez exigen atención

<sup>5</sup> Véase Jesús Rodríguez Zepeda, *Un marco teórico para la discriminación*. México, Conapred, 2007; Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna Corvera (eds.), *La construcción de una razón antidiscriminatoria: estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*. México, Conapred, 2014; Ricardo Raphael (ed.), *Reporte sobre la discriminación en México*. 12 vols. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas / Conapred, 2012; Patricio Solís, *Discriminación estructural y desigualdad social*. México, Conapred, 2017.

jurídica y políticas propias para cada grupo en situación de discriminación. Al leer de nuevo el informe de la Comisión para la redacción de este texto, me queda claro que mantiene una vigencia tal que ameritaría una nueva publicación.

Aunque con frecuencia sucede que las innovaciones en materia de derechos humanos son, sobre todo, el resultado de los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil o de presiones y exigencias emancipadoras de distinta índole, lo primero que puede tomarse como lección de la experiencia de la Comisión fue la inclusión de los partidos políticos y los liderazgos políticos más relevantes del país como clave para la buena marcha institucional y legislativa del proyecto. Desde luego, la presencia de muy destacados especialistas, académicos y organizaciones civiles garantizó que el discurso de la Comisión mostrara siempre un perfil independiente y guiado por un reclamo de justicia básica, pero la alianza con partidos y legisladores hizo posible que el paso del proyecto por el trámite parlamentario contara de entrada con numerosos aliados estratégicos sin los cuales la aprobación legislativa y la posterior construcción institucional hubieran encontrado muchos más obstáculos (algunos ciertamente insalvables) que los que se tuvieron que remontar. Si se revisa el elenco de los 182 integrantes de la Comisión, al margen de su dirección y grupo de trabajo, se puede encontrar una suerte de mapa de ideologías de la nación mexicana: desde segmentos religiosos católicos y protestantes hasta destacados defensores y defensoras de la laicidad, desde políticos altamente conservadores a militantes sociales de larga data, desde académicas y académicos especializados hasta activistas de tiempo completo, desde líderes de grupos discriminados hasta integrantes del gabinete presidencial. Con el tiempo, no todas estas personas se

han hecho cargo de las implicaciones de una agenda constitucional de no discriminación en México, pero su apoyo en el envío inicial del proyecto hizo mucho para que éste pudiera acreditarse y salir a flote.

En una reunión de definición de la oferta electoral del partido Democracia Social en el año 2000, un pequeño grupo (Rincón Gallardo, Ricardo Raphael, Rosalba Carrasco y Jesús Rodríguez Zepeda, y a partir de la iniciativa de Raphael) propuso como meta una “ley de minorías”. El debate entre candidatos presidenciales, en el que Rincón Gallardo tuvo una participación muy destacada, le dio a esta idea un crédito social que de otro modo no habría alcanzado. Ese proyecto de “ley de minorías” (hoy sabemos que era una mala manera de denominar a la legislación de no discriminación) es la fuente del programa mexicano de no discriminación. Es cierto que la Comisión ciudadana fue el producto de un acuerdo político, de un genuino intercambio de bienes públicos (legitimidad por apoyo legislativo), entre dos antiguos candidatos a la Presidencia de la República en el año 2000: Vicente Fox y Gilberto Rincón Gallardo. Este último aceptó la invitación del entonces nuevo presidente de trasladar su destacada propuesta de campaña de no discriminación del marco electoral a un espacio legal e institucional. El presidente cumplió su compromiso y, una vez que la Comisión entregó sus resultados y los hubo negociado con el propio equipo del Ejecutivo, el presidente presentó como propia la iniciativa de ley federal antidiscriminatoria. La política democrática entendida como negociación había dado uno de sus mejores frutos.

## II. La herencia de Rincón Gallardo y el Conapred de nuestros días

Gilberto Rincón Gallardo murió el 30 de agosto de 2008. Para entonces, cumplía con su segundo periodo y quinto año (de seis posibles) como presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Con toda lógica, después de la aprobación y publicación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, había sido nombrado por el presidente Vicente Fox como primer presidente del Conapred. Esta encomienda no le daba contenido a su carrera política sino que la coronaba. Con la presidencia del Conapred culminaba una larga historia de lucha en los destacamentos de izquierda, primero revolucionaria y luego democrática, por una sociedad justa y de derechos para todos. Aunque para un amplio segmento de la opinión pública Rincón Gallardo se hizo socialmente relevante a partir de la campaña presidencial del 2000 y luego como conductor del Conapred, lo cierto es que ninguna de estas tareas hubiera sido significativa sin el carácter de gran reformador democrático proveniente de su trayectoria política iniciada en los años sesenta.<sup>6</sup>

No es extraño por ello que todavía se asocie la figura de su fundador con la manera en que funciona el Conapred en estos nuevos tiempos. Esta misma institución se ha encargado de destacar y prolongar la

<sup>6</sup> Aunque no se puede negar que Rincón Gallardo ha tenido, en vida y en muerte, reconocimiento a su labor política, éste no ha sido suficiente. La iniciativa colectiva que pide llevar sus restos a la Rotonda de las Personas Ilustres al cumplirse una década de su muerte debería ser vista como un reconocimiento póstumo que honraría no sólo su memoria sino también la de una sociedad que no pierde la capacidad de recordar a sus mejores personas.

herencia político-institucional de Rincón Gallardo. Las dos personas que han presidido, de manera recta y progresista, al Conapred en las últimas gestiones, Ricardo Bucio y Alexandra Haas, no sólo no han incurrido en esa bochornosa costumbre de la política mexicana de despreciar o ningunear la herencia de sus antecesores (cuando ésta es rescatable, desde luego), sino que de manera generosa y eficiente construyeron su labor institucional en buena medida como prolongación de los mejores proyectos y prácticas de la época del fundador del Conapred. Cada uno ha sido original, sin duda, pero supieron leer en el pasado de la institución lo que es valioso para su presente.

Considero que en un bosquejo histórico como el que ofrezco, pueden identificarse algunas líneas mayores que caracterizan esa herencia de Rincón Gallardo para la gestión actual del Conapred. Creo que debe destacarse, en primer lugar, la visión transversal o unitaria de la promoción del derecho humano a la no discriminación. Aunque Rincón Gallardo, como se sabe, fue una persona con discapacidad, no sólo no se le ocurrió nunca reducir la agenda de no discriminación a la temática de la discapacidad sino que le dio énfasis a reivindicaciones como las de la diversidad sexual o las de las personas que viven con sida, que no gozan del favor sentimental de la mayoría poblacional. Dicho de otra manera, procuró que la acción institucional contra la discriminación no generara, a su vez, discriminaciones por prejuicios soterrados o por omisiones de sus promotores. En segundo lugar, merece destacarse la construcción de la figura de la Asamblea Consultiva del Conapred. Ésta consiste en una genuina innovación en el terreno de la administración pública mexicana y, en particular, en los órganos garantes de derechos. La Asamblea Consultiva, cuya existencia está prescrita por

la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, es un conjunto de personas de distintas procedencias (académicas/os, activistas, periodistas, empresarias/os, dirigentes de organizaciones civiles, artistas e integrantes de grupos discriminados) que acompañan las decisiones de la Presidencia del Conapred: deliberan, orientan y evalúan. Además, eligen de entre sus integrantes a las personas que integran la mitad de la Junta de Gobierno de la institución, lo que garantiza que en esa instancia superior del Consejo se escuchen voces civiles conocedoras y convencidas de la agenda de no discriminación. Un ejemplo de la gran relevancia de la Asamblea es su papel en las tres últimas transiciones en la presidencia del Consejo. La primera, cuando a la muerte de Rincón Gallardo, el presidente Felipe Calderón, tras cuatro meses de espera, nombró al frente de la institución a una persona carente de conocimientos sobre la agenda de no discriminación y quien en su gestión de apenas once meses revirtió, más por ignorancia y arbitrariedad que por proyecto, prácticamente todos los avances de la época de su antecesor, además de desmontar la estructura laboral del Consejo y de dilapidar el aprendizaje institucional hasta entonces alcanzado. Pues bien, la corta duración de esta presidencia se debió a la protesta constante de la Asamblea y a su negativa a condescender con la tarea de demolición que para el Conapred significó la gestión de Perla Bustamente. Luego, tras la muy positiva primera gestión de Ricardo Bucio (2009-2012), la Asamblea promovió, con base en esos buenos resultados, que se diera el refrendo de esa presidencia conforme a una decisión presidencial (2012-2015). Más recientemente, la Asamblea instó a que la actual conducción del Conapred, para el periodo 2015-2019, recayera en una persona con experiencia, vocación y genuino proyecto antidiscriminatorio, lo que correspondió a la figura

de Alexandra Haas, quien con su gestión ha mostrado la pertinencia del apoyo de este órgano colegiado. La Asamblea Consultiva no es un mero órgano de consulta, sino una instancia civil que es decisiva en la vida institucional del Conapred y representa, como se puede deducir por los ejemplos dados, una cierta garantía contra desvaríos y abusos de quienes pueden arruinar una agenda que ha costado tanto esfuerzo poner en movimiento. Un tercer rasgo de esa herencia fundadora merece atención: desde su inicio, el Conapred tuvo una clara vocación de promover los estudios, reflexiones e investigaciones científicas sobre los procesos discriminatorios y sobre las políticas y las normas que pueden enfrentarlos. Salvo durante los mencionados once meses de demolición, el Consejo se ha convertido en el espacio editorial más relevante de los estudios antidiscriminatorios, la sede de que lo hemos llamado “la construcción intelectual de una razón antidiscriminatoria”.<sup>7</sup> En efecto, esta institución ha generado el catálogo más importante en Iberoamérica sobre las temáticas de discriminación y no discriminación, lo que la convierte en un referente editorial (y biblio-hemerográfico gracias a su bien nutrido Centro de Documentación, Cedoc) en este novedoso terreno de estudios. En el catálogo editorial del Conapred aparecen autoras y autores relevantes como Miguel Carbonell, Pedro Salazar, Marta Lamas, Olivia Gall, Luis F. Aguilar, Ermanno Vitale, Ricardo Raphael, Estela Serret, Teresa González Luna, Roberto Blancarte, Mauricio Merino y Patricio Solís, entre otros, y algunos menos importantes como quien escribe estas líneas. Lo que este catálogo ofrece es un robusto marco categorial y analítico para que las propias políticas institucionales sean atinadas y

<sup>7</sup> Rodríguez Zepeda y González Luna Corvera, *op. cit.*

estén sujetas a la deliberación académica más exigente, lo que a todas luces es un hecho inusual en el mapa de la institucionalidad pública mexicana. El propio Consejo ha desarrollado aprendizaje institucional en esta materia, y ahora mismo sus criterios de selección de investigaciones y publicación de originales se ajustan a las más exigentes reglas del trabajo académico gracias a la existencia de un comité editorial con alta autoridad en materia de investigación. Tengo la impresión de que el proyecto editorial del Conapred ha cumplido respecto del paradigma de la no discriminación tareas de animación de la investigación y de divulgación como las que desde la década de los noventa cumplió el Ministerio de Empleo y Seguridad Social español respecto del paradigma del Estado de bienestar.

### **III. Riesgos y desafíos para el Consejo**

La recuperación de la historia de un proceso o de una institución, así sea de una historia tan inmediata como la aquí aludida, tiene la ventaja de prevenirnos contra los errores y de estimular la prolongación de las decisiones que se han revelado correctas. Creo por ello que algunas lecciones se pueden obtener de lo relatado.

Como se puede entender a partir de la muy negativa experiencia de la conducción del Conapred tras la muerte de Rincón Gallardo, una institución de derechos como ésta, no obstante los logros que pueda acreditar, es altamente vulnerable ante decisiones políticas ignorantes, interesadas o arbitrarias que la pongan en manos de personas incompetentes para conducir el órgano federal garante del artículo primero de la

Constitución. El modelo de designación de Perla Bustamante en 2008 no debería repetirse. La agenda de no discriminación no es una obligación menor del Estado mexicano y debería concedérsele el máximo cuidado y la más escrupulosa atención. Es cierto que se trata de un área novedosa en la administración pública, pero ya existe un conocimiento acumulado al que se puede tomar como referencia. Tanto la evaluación de la gestión de la actual presidenta del Consejo para su eventual ratificación como la consideración futura de titulares de la institución, si bien son atribuciones legales del Presidente de la República, no deberían ejercerse en solitario o en camarilla. Para evitar el efecto de demolición que ya registramos, es necesario que el titular del Ejecutivo escuche las opiniones de instancias responsables e informadas, como las de la Asamblea Consultiva del propio Consejo, de las más serias personas formadoras de opinión, de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas académicas y expertas, a fin de que se instale al frente de la institución a quien mejor pueda desempeñar esa tarea. Esto mostraría que una institución gubernamental como es el Conapred podría funcionar con la más amplia “autonomía técnica y de gestión”, que es lo que la ley federal establece para ella.

La segunda lección tiene que ver con el perfil transversal del Conapred como garante del derecho humano a la no discriminación. Aunque, en efecto, los procesos de discriminación se concretan en grupos humanos que han sido históricamente estigmatizados y sujetos al prejuicio social, y por ello su identificación es relativamente sencilla, la política estatal no debería fragmentarse en múltiples agendas independientes de grupo. Aunque, desde luego, la atención especializada a los grupos debe llevarse a cabo (mujeres, niñas y niños, personas con discapacidad,

pueblos indígenas, etcétera), el Conapred y la legislación federal antidiscriminatoria deben cumplir una función articuladora y envolvente de las distintas parcelas de la no discriminación: deben mantener exclusividad en el terreno de las sanciones por discriminación, deben definir el tipo de políticas antidiscriminatorias transversales a todas las instituciones especializadas en grupos específicos, deben incorporar o visibilizar a grupos no sujetos a consideración institucional o sobre los que no existe legislación (trabajadoras del hogar, personas afrodescendientes, por ejemplo) y deben, desde luego, acreditar socialmente que la discriminación es uno de los grandes problemas nacionales que exige una política de Estado no sujeta a parcialidades ni fragmentaciones.

El Conapred debe mantener y escalar su apuesta por el conocimiento antidiscriminatorio. Su papel pionero en la generación y difusión del conocimiento científico en este terreno lo ha constituido en uno de los motores de construcción de un paradigma intelectual en esta materia. Debería por ello ahondar en esta tarea sean cuales sean los cambios en su conducción institucional, pues el trabajo de construcción del conocimiento es una garantía de que la agenda de no discriminación no se confunda con otras tareas también cruciales del Estado (desarrollo social o lucha contra la pobreza) o con las prioridades de los particulares (filantropía, asistencia social, etcétera).

Al contarse quince años de la fundación del Conapred, podemos registrar un saldo ambivalente. Por una parte, se mantienen poderosas tendencias discriminatorias en México. La discriminación o desigualdad de trato, esa forma de dominio y desigualdad basada en los prejuicios y la estigmatización de grupos enteros, es aún la fuente de desventaja y reducción de derechos de la mayoría de la población. Por otra parte,

*Jesús Rodríguez Zepeda*

hemos logrado construir un proyecto antidiscriminatorio razonable y viable en una sociedad violenta y fragmentada. El logro es menor, cierto, pero peor sería nuestra situación colectiva sin una institución como el Conapred.



# Estefanía Vela Barba

Estudió la licenciatura en derecho en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la maestría, también en derecho, en la Universidad de Yale, en donde está desarrollando su doctorado enfocado en los límites del derecho penal como herramienta para proteger los derechos de las mujeres. Actualmente es responsable del Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del Programa de Derecho a la Salud del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

En relación con la investigación, su trabajo tiende a enfocarse en el derecho a la no discriminación y las políticas públicas que se requieren para hacerlo efectivo. Su obra más importante en este sentido es *La discriminación en el empleo en México*, publicado por el Instituto Belisario Domínguez y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en 2017. En este libro propone una serie de medidas para revertir la discriminación laboral que aún existe en el país. Sus indagaciones académicas le han permitido colaborar en proyectos como el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual y la identidad de género, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ha publicado en medios como *The New York Times* en español, *Nexos*, *Letras Libres*, *El Universal*, *Vice* en español y *Marie Claire*. Con *Vice*, pudo participar en el proyecto *Familias Diversas*, una serie de mini documentales sobre la diversidad familiar en México.

Tiene dos gatos y un perro. Es fan de Batman. Y devora series de televisión gringas, especialmente las que se dedican a explorar casos judiciales.

# La discriminación a detalle

Estefanía Vela Barba

La discriminación en México se manifiesta en múltiples áreas de las vidas de las personas. Está presente en el ámbito familiar, en la educación, en el acceso al trabajo, a la salud, a los servicios públicos, a la justicia y al poder político, así como en los medios de comunicación. Por la discriminación, el bienestar y la riqueza se distribuyen de manera desigual en el país y las personas acaban viviendo realidades completamente distintas: unas marcadas por la pobreza, la violencia y la falta de libertad, mientras que otras se desarrollan en el absoluto privilegio, no sólo intocadas por las injusticias, sino incluso beneficiándose —quizá inadvertidamente— de ellas.<sup>1</sup>

La Constitución federal, así como distintos tratados internacionales que el Estado mexicano ha ratificado, nos imponen la obligación de cambiar esta realidad. Tenemos que luchar para garantizarles *a todas las personas* bienestar y libertad, así como el poder de determinar no sólo sus propias vidas, sino también la vida en comunidad. Tenemos que construir un mundo en el que sus normas, sus instituciones, sus espacios y sus recursos sean genuinamente para *todas* las personas y no sólo, como ocurre ahora, para unas cuantas.

La pregunta, por supuesto, es: ¿cómo? ¿Cómo logramos esto?

El libro del cual este ensayo forma parte tiene el objetivo de contribuir tanto a la reflexión sobre el estatus de la discriminación en el país, como

<sup>1</sup> Para un análisis básico sobre distintas diferencias en el acceso a derechos, véase El Colegio de México, *Desigualdades en México 2018*, México, El Colegio de México/BBVA Bancomer 2018.

a la evaluación de las políticas e instituciones que se han implementado para hacerle frente. Es con este propósito que he escrito este ensayo.

Adelantando mis conclusiones: creo que, si bien ha habido un avance en el reconocimiento de la discriminación como una realidad del país y como un problema público que se debe remediar, la normatividad, las instituciones y las políticas públicas que hemos diseñado con este propósito son insuficientes para cumplir con la encomienda. Espero en lo que resta de este ensayo poder explicar por qué creo que esto es así y, sobre todo, qué tendríamos que estar haciendo para cambiarlo; en otras palabras, qué tendríamos que hacer para mejorar nuestra lucha en contra de la discriminación.

Me gustaría advertir que la mayoría de los ejemplos que presentaré provienen del contexto laboral porque es el que he podido conocer con más detalle.<sup>2</sup> Espero, sin embargo, que sirvan para analizar críticamente las luchas en otros espacios.

\* \* \* \* \*

Empezaré explicitando mis premisas.

Parto de la base de que la discriminación, por múltiples razones, *es* un problema. Más aún: es un problema *público*, no sólo porque afecta a millones de personas, sino porque además le corresponde al Estado resolverlo.

Desde mi óptica, para resolver el problema de la discriminación es necesario: 1) que se reconozca la discriminación y, específicamente, que

<sup>2</sup> Estefanía Vela Barba, *La discriminación en el empleo en México*. México, Instituto Belisario Domínguez/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2018.

se reconozca como un problema *público*; 2) que no sólo se reconozca, sino que también se *entienda* la discriminación en toda su complejidad; 3) que se tomen las medidas necesarias para erradicarla, mismas que deben estar basadas en nuestro entendimiento de la discriminación, y, finalmente, 4) que estas políticas, basadas en evidencia, sean transparentes y tengan indicadores claros, de forma tal que sea posible su evaluación periódica por parte de distintos actores (el mismo Estado, la sociedad civil, la academia y cada persona que tenga el interés de hacerlo).

Los cuatro puntos están conectados. No podemos combatir lo que ni siquiera vemos. No lo podemos combatir adecuadamente si ni siquiera lo entendemos. Y, por supuesto, no lo podemos combatir si no *hacemos* cosas para que el problema desaparezca. Verlo y entenderlo no bastan. Hay que activamente dismantelar los sistemas que perpetúan la discriminación y construir un mundo que salvaguarde la igualdad. Y tenemos que tener la forma de saber si lo que estamos haciendo funciona o no. Si funciona para lo que queríamos o está, por el contrario, teniendo efectos inesperados que debemos reconocer y revertir.

Si esto es lo que hay que hacer, ¿qué es lo que hemos hecho y qué nos falta?

## **Reconocer la discriminación**

Como mencioné previamente: para erradicar la discriminación es necesario primero reconocerla. Verla. Si no se ve, o no se ve como un problema, o no se ve como un problema público, no será atacada. Si bien esto es una obviedad, es preciso hacerlo explícito porque lograr que las

personas reconozcan la discriminación como un problema es, en sí, un reto inmenso.

Por ejemplo —y para mí el caso más obvio de esto es el de las mujeres—, hay personas que creen que la igualdad “ya se conquistó”. “Sí”, reconocen por lo general: “antes las mujeres no podían votar, pero ya pueden hacerlo”. “Sí”, conceden: “antes las leyes incluían todo tipo de diferenciaciones injustificadas entre hombres y mujeres, pero las leyes ya cambiaron. ¿Por qué luchan —preguntan— si ya tenemos los mismos derechos?” “Es más”, dicen muchas de ellas: “hasta estamos cayendo en un mundo al revés en el que las mujeres parecen tener *más* derechos. Después de todo: tienen sus propias leyes contra la violencia, tienen sus propios institutos de las mujeres, tienen sus propios centros de justicia, hasta tienen su propio Día Internacional...” En estos casos, estas personas equiparan la igualdad en el texto de la ley con la igualdad en la práctica. Creen que basta que una ley enuncie un derecho para que éste se materialice en la realidad, cuando la evidencia demuestra que no es así.

En algunos otros casos, hay hechos que, si bien se *ven*, no se conciben como un problema. El ejemplo para mí más obvio es el caso de los derechos de las personas con discapacidad. La mayoría de los códigos civiles, por ejemplo, regulan la capacidad jurídica y el estado de interdicción sin cumplir con los mandatos que impone la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se sigue entendiendo la discapacidad como algo *inherente* a la persona que, más aún, hay que tratar de corregir o controlar. Un ejemplo de esto son las esterilizaciones forzadas de mujeres con discapacidad; esterilizaciones que aún se practican (y que parece que se exacerban en ciertos contextos, como cuan-

do están las mujeres recluidas en instituciones psiquiátricas).<sup>3</sup> Muchas personas no sólo *no* ven la esterilización forzada de estas mujeres como un problema, sino que sostienen que sería una insensatez no hacerlas. “¡Obvio que se tienen que hacer!”, replican. “¿A poco van a andar teniendo hijos? ¡Qué crueldad para las criaturas y la familia!”

No se ve el agravio. No se ve el problema. O, si se ve: o bien se cree que no hay nada que hacer —porque “así es el mundo”, “así son las cosas”, “así siempre han sido”— o que la responsabilidad principal del cambio recae sobre la persona. Si en el trabajo discriminan a las mujeres, ¿qué tienen que hacer? Sencillo: ¡empoderarse! ¡Creérsela! ¡Trabajar más! ¡Trabajar de forma inteligente! Si en el trabajo discriminan por apariencia, ¿qué se tiene que hacer? Pues fácil: cambiar la apariencia.<sup>4</sup> Uno se tiene que adaptar al mundo y no al revés.<sup>5</sup> Por lo general, estas personas tienen la idea, fuertemente arraigada, de que las personas “construimos nuestro propio destino”. La contraparte de esto, por supuesto, es que, si las personas viven en la pobreza, por ejemplo, “es porque quieren”, “porque no trabajan lo suficiente”. Si las mujeres no están

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Priscila Rodríguez, Eric Rosenthal, Laurie Ahern, Natalia Santos, Isabel Cancino, Patricia López, Roberta Francis y Courtney Wilson, *Abuso y negación de derechos sexuales y reproductivos a mujeres con discapacidad psicosocial en México*. México, Disability Rights International / Colectivo Chuhcan, 2016.

<sup>4</sup> La Secretaría de Relaciones Exteriores le ofreció a sus trabajadoras un “curso de imagen” en 2015. Véase Estefanía Vela Barba, “Curso de imagen para las trabajadoras”, *El Universal* [en línea], 3 de diciembre de 2015. <<http://www.eluniversal.com.mx/blogs/estefania-vela-barba/2015/12/3/cursos-de-imagen-para-las-trabajadoras>>.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Catherine Rottenberg, “The Neoliberal Feminist Subject”, *LA Review of Books* [en línea], 7 de enero de 2018. <<https://lareviewofbooks.org/article/the-neoliberal-feminist-subject/>>.

en posiciones de poder es porque simplemente “prefirieron hacer algo más con sus vidas”, como tener hijos. Si las personas viven violencia es porque no se “cuidaron” adecuadamente, no se salieron a tiempo de una relación violenta o no denunciaron cuando debían. Si hubieran actuado de una forma distinta —se cree erróneamente— no les hubiera pasado lo que les pasó.

Estas ideas informan las decisiones que toman las personas y cómo enfrentan o, más bien, *no enfrentan* la discriminación. En muchos casos, estas ideas se vuelven ley, o la base de una sentencia, o la razón por la cual (no) se implementan ciertas políticas públicas, o el motivo por el cual no hay una movilización masiva en contra de las injusticias. Porque: ¿por qué protestar por algo que no solo no es considerado injusto, sino que es visto como merecido?

Si bien en los últimos años ha habido un cambio importante en relación con la percepción de ciertos asuntos discriminatorios en específico, en ciertos contextos específicos —como la aceptación del matrimonio entre personas del mismo sexo—, sigue siendo necesario hacer un esfuerzo porque tanto al interior del Estado como en la sociedad en general se reconozca a la discriminación, en todas sus manifestaciones, como un problema que existe y que es público.

Dado que este ensayo será publicado por una institución estatal, me interesa, sobre todo, remarcar lo importante que es que el Estado implemente los mecanismos necesarios para hacer *visible* la discriminación. ¿A qué me refiero? No sólo a las campañas, sino también a las encuestas, censos y estudios que realiza el Estado para monitorear la conformación poblacional y sus necesidades específicas. Actualmente —por mencionar un solo ejemplo—, el Instituto Nacional de Estadís-

tica y Geografía (INEGI) utiliza el “sexo” como una categoría básica para recolectar, organizar, analizar y publicar información estadística. Esta categoría, sin embargo, está construida de forma tal que invisibiliza a las personas cuya identidad de género no coincide con la que se les asignó al nacer, por no decir a las personas cuyas identidades no encajan en el binario de género (hombre/mujer). Al invisibilizar a estos grupos, es imposible saber cuál es la realidad específica que están viviendo, con todas las implicaciones de política pública que ello tiene. Este tipo de ausencias tienen que corregirse.

## Entender la discriminación

Como ya mencioné párrafos atrás: no basta *ver* la discriminación, sino que es necesario entenderla. La discriminación es un fenómeno social complejo, que se reproduce a partir de la interacción de una multiplicidad de sistemas, normas, instituciones, políticas, prácticas y discursos. Si bien es sistemática —está presente en muchos ámbitos, impacta a millones de personas, está imbricada en la fábrica misma de la sociedad—, también es altamente contextual.

¿A qué me refiero? Por poner un ejemplo: según distintos estudios sobre la discriminación en el trabajo, ésta se exagera o se reduce dependiendo de una variedad de factores organizacionales, entre otros.<sup>6</sup> Los

<sup>6</sup> Para los factores que pueden contribuir a la discriminación en el trabajo, véase Estefanía Vela Barba, *La discriminación en el empleo en México*, Instituto Belisario Domínguez – Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2017, pp. 95-151.

retos que enfrenta un centro de trabajo público no son idénticos a los que enfrenta uno que es privado; el tamaño de la organización, su ubicación geográfica, los procesos internos de contratación, promoción y despido; si tienen o no interacción con el público y si existe o no un sindicato son factores que también pueden impactar su conformación laboral. Por esta razón, es válido afirmar que los retos que enfrenta una maquila en Juárez, por ejemplo, para combatir la discriminación probablemente no son los mismos que los que enfrenta un restaurante en la Ciudad de México. Lo que ocurre en el Instituto Nacional Electoral probablemente se diferencia, de manera importante, de lo que ocurre en una policía municipal en Guerrero. Es importante entender las diferencias porque de ello dependen también los remedios. Si se insiste en una única solución —en una misma medida para todo, sin importar el contexto—, lo más probable es que la política fracase.

Ahora: la discriminación no sólo es contextual en el sentido de que cambia dependiendo del ámbito, momento e institución en la que ocurre, sino que también afecta a las personas de manera distinta, según estén situadas en la sociedad. El género, el origen étnico, la discapacidad, el color de piel, la orientación sexual, la familia de origen, la clase social, la religión, la nacionalidad, el estado civil y el número de hijos, entre otros factores, exacerbaban o reducen las posibilidades que tienen las personas de vivir y combatir la discriminación. Si bien muchas mujeres son discriminadas por el género, en algún punto de sus vidas, no todas lo son, o cuando lo son, no les ocurre en las mismas circunstancias. La experiencia de mujeres solteras no es idéntica a la de mujeres casadas; lo que enfrentan las que no tienen hijos varía de lo que les pasa a las que tienen hijos; si las mujeres son blancas, morenas o negras pueden

tener realidades completamente distintas. Más aún: no *todas* las mujeres están, en los hechos, peor situadas que *todos* los hombres. En países como México la clase impacta las relaciones de género que se forman entre las personas. Y, a la vez, el género puede tener un impacto en otros factores de formas inesperadas. Por ejemplo: en 2013, los economistas Eva Arceo y Raymundo Campos condujeron un estudio sobre la evaluación de los currículums de una variedad de candidatos y candidatas en el mercado mexicano.<sup>7</sup> Encontraron que, tratándose de las mujeres, era más común que las empresas buscaran a las que estaban solteras antes que a las casadas, algo que no ocurría con los hombres (esto es: a ellos no les impactaba su estado civil en las posibilidades de ser llamados para un trabajo). También era más común que respondieran a las que eran “blancas” o “mestizas” antes que a las que eran “indígenas”. A los hombres, sin embargo, no les afectaba de la misma forma su apariencia. Esto muestra la importancia de atender las distintas formas en las que la discriminación se puede reproducir en un centro de trabajo. No basta con ver cómo las oportunidades que tienen las mujeres son distintas o iguales a las de los hombres, sino cómo las distintas mujeres y hombres pueden desarrollarse laboralmente.

¿Cómo andamos en nuestro entendimiento de la discriminación? Valga decir otra obviedad: para entender algo, es necesario estudiarlo a detalle. Esto significa que se tendrían que estar haciendo una multiplicidad de estudios que nos permitan conocer la discriminación. Al menos

<sup>7</sup> Eva O. Arceo-Gómez y Raymundo M. Campos-Vázquez, “Race and Marriage in the Labor Market: A Discrimination Correspondence Study in a Developing Country”, Munich Personal RePEc Archive (MPRA) [en línea], Paper núm. 48000, junio 2013, pp. 14-15. <[http://mpra.ub.uni-muenchen.de/48000/1/MPRA\\_paper\\_48000.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/48000/1/MPRA_paper_48000.pdf)>.

en el caso de la discriminación en el empleo, creo que en las últimas décadas ha habido un crecimiento impresionante de estudios impulsados por el mismo Estado. En esto, no sólo el INEGI, sino el mismo Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) han contribuido enormemente. Pero creo que el avance, con sus excepciones, lo que ha permitido es detectar *que hay discriminación*, pero no necesariamente cómo se replica. Esto es: proliferan las encuestas —por ejemplo— sobre acceso a derechos que permiten identificar brechas o violaciones, pero no son suficientes para saber *cómo* ocurren. Existen excepciones. Pero no las suficientes que nos permitan tener un espectro detallado de los mecanismos —sistemas, normas, instituciones, prácticas y discursos— que reproducen la discriminación en distintos contextos.

Más aún: creo que hemos sido incapaces de ser genuinamente interseccionales en el análisis de la discriminación que viven las personas. Tendemos a separar, por ejemplo, *género, origen étnico, discapacidad, clase social y color de piel* como categorías analíticas y, por lo tanto, como realidades distintas. Por ejemplo: en la mayoría de las encuestas y reportes que produce el INEGI no siempre es fácil entrecruzar los datos. Quizá *en teoría* sabemos que intersectan, pero esa teoría no necesariamente sabemos traducirla a la práctica: en los estudios que desarrollamos, las maneras en las que trabajamos, las instituciones que creamos y las normas que implementamos. Esto tiene también que remediarse.

## Erradicar la discriminación

Para combatir la discriminación, valga, otra vez, la obviedad, es necesario *hacer algo*. Desde el Estado: implementar distintas medidas que permitan desmantelarla.

Sin duda, en los últimos veinte años, el Estado ha hecho mucho en este sentido. Las instituciones que se dedican a esto se han multiplicado. Está el Conapred (y sus homólogos estatales, en ciertos casos); está el Inmujeres y sus homólogos estatales e incluso municipales;<sup>8</sup> están las “unidades de género” que han proliferado al interior de instituciones gubernamentales;<sup>9</sup> las mismas comisiones de derechos humanos también trabajan la discriminación. Se han creado o reformado leyes para prohibir la discriminación. Las vías que tienen las personas para denunciarla también se han multiplicado. En el caso de la discriminación en el trabajo, por ejemplo, pueden recurrir a las autoridades laborales, civiles, penales, administrativas, de derechos humanos o anti-discriminación para hacer valer sus derechos.

Creo que hay mucho que se puede analizar de estas leyes, políticas e instituciones, con el objetivo de mejorarlas. Pero por ahora me quiero enfocar en un punto. Me preocupa que todo lo que se ha construido

<sup>8</sup> Para un análisis de la forma en la que se han diseñado los institutos de las mujeres locales, véase PNUD, *Indicadores de desarrollo humano y género en México: nueva metodología*. México, 2014. <<http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/DHyG%20baja%20res.pdf/>>.

<sup>9</sup> Para un análisis de la manera en la que se han diseñado las unidades de género, específicamente en los poderes judiciales, véase EQUIS Justicia para las Mujeres, *Unidades de Género en el Poder Judicial: informe sobre su estructura y funcionamiento a nivel nacional* [en línea]. México, EQUIS, 2017. <<http://equis.org.mx/project/informe-sobre-las-unidades-de-genero-del-poder-judicial/>>.

hasta ahora, sobre todo en lo que a las denuncias se refiere, ha estado enfocado, sobre todo, en combatir la discriminación directa —la que reproducen las leyes, las instituciones o las personas explícitamente—, dejando de lado la discriminación indirecta: la que es el resultado de normas, instituciones, prácticas o discursos que, *sin necesariamente tener la intención*, excluyen de manera injustificada a las personas del goce efectivo de sus derechos.

Daré un ejemplo para explicar a qué me refiero. En 2014, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) realizó un estudio sobre el escaso número de juezas y magistradas a nivel federal. Se detectó que una de las razones por las cuales los números eran bajos, era porque pocas concursaban por estos puestos. Lo interesante, sin embargo, es que la baja participación en los concursos no se debía a que no les interesara a las mujeres el trabajo jurisdiccional en el poder judicial. Para el momento del estudio, las mujeres ocupaban 42.6% de las plazas de secretarías proyectistas en el poder judicial federal (en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en concreto, las mujeres ocupaban 49% de los puestos de secretarías de estudio y cuenta).<sup>10</sup> En otras palabras: el número de mujeres desempeñando labores jurisdiccionales que podían concursar era mucho más alto que el número de las que de hecho concursaban. ¿A qué se debía la diferencia? Descubrieron que las mujeres no concursaban por varias razones, todas relacionadas con la dificultad de conciliar su vida familiar

<sup>10</sup> Véase Jorge Martínez Stack, Alejandra Benítez, Víctor Morales Noble y Jacqueline Martínez Uriarte, *Carrera judicial y género. De secretarías a juezas: un techo de cristal (un diagnóstico)*. México, CJF, 2014; Jorge Martínez Stack, Alejandra Benítez y Víctor Morales Noble, “Carrera judicial y género. De secretarías a juezas: ¿un techo de cristal?”, *Igualdad*, CJF, 2014, año 1, núm. 4.

con la laboral.<sup>11</sup> Un problema específico era que, de resultar ganadoras, podrían ser adscritas a otra jurisdicción, lo que implicaba tener que negociar con sus familias la reubicación, algo que, en muchos casos, era lo que terminaba por desalentarlas.

Este estudio es importante porque muestra que la política de adscripción tiene un impacto diferenciado en las mujeres, un impacto que termina por excluirlas de ocupar los puestos más altos de la judicatura federal. Quizá la política de adscripción no fue *pensada* con este objetivo en mente; pero éste es, de cualquier forma, *el resultado*: excluye desproporcionadamente a las mujeres.

Éste es un ejemplo de una política *institucional* —el criterio de adscripción— que discrimina *indirectamente*. ¿Cómo se pudo detectar? Con estudios cuantitativos —que permiten identificar dónde están las mujeres dentro de la estructura, en este caso— y, fundamental, con estudios cualitativos —que permiten explicar *por qué* no están en puestos más altos en el judicial. Actualmente no existe ningún mecanismo que empuje

<sup>11</sup> “El que las mujeres secretarios cumplan de manera prioritaria con las tareas, roles, y expectativas que tradicionalmente han tenido que asumir, se percibe por la mayoría de las participantes como difícilmente compatible con el esfuerzo adicional que implica prepararse para el examen, participar en el procedimiento de selección, destacar en la puntuación de los factores de desempeño contemplados en el examen, asumir una nueva sobrecarga de trabajo, un posible cambio de adscripción y, en resumen, una nula o mínima conciliación entre lo laboral y lo familiar [...] Según la visión de las mujeres secretarios, a los varones les resulta más fácil participar en el examen en tanto tienen más tiempo para su preparación, ya que no invierten tantas horas como ellas en el mantenimiento del hogar y bienestar de la familia a través de la realización de labores domésticas y de cuidado; cuentan con más apoyo de sus titulares y de sus parejas para prepararse para el examen; los aspectos familiares no tienen tanta incidencia en la decisión de cambiar de adscripción y su acceso al cargo, ya que pareciera existir un contexto institucional, nunca explícito, en donde existen mayores expectativas de que son los hombres los que tienen que ocupar las plazas de jueces.” Stack *et al.*, *Carrera judicial y género*, pp. 13-14.

a las empresas y a las instituciones públicas a contar con estos números y a realizar estos diagnósticos. Pero ese mecanismo se puede desarrollar.

Pongo un ejemplo. En Estados Unidos, la mayoría de las compañías e instituciones públicas federales tienen que someter, *cada año*, el formato EEO-1 ante la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (Equal Employment Opportunity Commission, en adelante, EEOC), un órgano federal.<sup>12</sup> En este formato deben reportar el número de trabajadores y trabajadoras que tienen *en cada puesto*, desagregados por sexo y raza. La obligación de someter este formato es análoga a la de reportar y pagar impuestos: no se puede operar un negocio o institución sin ella.

Una vez con los números en mano, la EEOC tiene la facultad de desarrollar una investigación cuando detecta focos rojos. Porque eso es lo que permiten los números: ver qué tanta diversidad tienen las compañías, en distintos niveles. O ver, por supuesto, la falta de diversidad. Si una empresa tiene 10% de mujeres, *algo está pasando*. O si tiene 50% de mujeres, pero todas están en los niveles más bajos de la institución, *algo está pasando*. La EEOC investiga y, de manera adicional, tiene la facultad para demandar a los centros de trabajo —públicos y privados— ante los tribunales civiles federales. Para esto ni siquiera es necesario que interponga la demanda en nombre de alguna víctima. Las personas afectadas por la discriminación, en este caso, pueden aparecer como testigos, pero no necesariamente como demandantes. Y el juicio está diseñado de for-

<sup>12</sup> Para ver quiénes tienen la obligación de someter este reporte, véase U.S. Equal Employment Opportunity Commission, “EEO-1: Who Must File”, disponible en <<https://www.eeoc.gov/employers/eo1survey/whomustfile.cfm>> (Consulta: 13 de abril, 2018).

ma tal que el mismo centro de trabajo se ve obligado a desarrollar sus propios diagnósticos para explicar y justificar sus números. Tiene que demostrar, en otras palabras, que ha hecho todo lo posible por erradicar la discriminación y fomentar la inclusión. Si se encuentra que el centro de trabajo discriminó —aunque sea indirectamente— se le puede imponer una sanción monetaria millonaria, lo que envía a otros centros de trabajo un mensaje claro: si no quieres que te ocurra lo mismo, cambia la manera en la que operas internamente; lo que también se traduce en: *cambia tus números, en todos los niveles.*

En México, la discriminación indirecta sí está prohibida (tanto por la Constitución y distintos tratados internacionales como por la misma Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación). Pero hasta que no existan los mecanismos que nos permitan identificarla, entenderla y denunciarla, seguirá siendo imposible combatirla. Para mí, ésta es una clara línea de acción que tendríamos que seguir en los próximos años.

Por último, me parece importante mencionar lo siguiente. Para combatir la discriminación desde el Estado, evidentemente se requieren instituciones que cuenten con los recursos económicos, técnicos y humanos necesarios para tal efecto. Dada la naturaleza estructural de la discriminación, no imagino una sola autoridad que no tenga la competencia para atacarla de alguna forma u otra. Esto es, dado que la discriminación se puede manifestar en el acceso a la justicia, a la salud, a la vivienda, en el trabajo, etc., prácticamente todas las autoridades —a todos los niveles— están imbricadas en su desmantelamiento. Por eso, es importante garantizar que *todas* las autoridades *puedan* hacerlo efectivamente.

Ahora: si bien la discriminación, por su naturaleza, trastoca el trabajo de todas las autoridades, es fundamental que se utilicen y fortalezcan las

instituciones que han sido creadas específicamente con el propósito de combatir la discriminación. En concreto, pienso en el Conapred, que se le ha asignado la tarea de coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal en la materia. Me parece importante que el gobierno entrante utilice al Conapred como debe, dotándolo sobre todo de los recursos necesarios para que cumpla con sus mandatos.

## **Evaluar las políticas anti-discriminación**

Por último: para combatir adecuadamente la discriminación es necesario contar con los mecanismos necesarios que permitan evaluar las políticas e instituciones diseñadas con ese propósito. No basta implementar esfuerzos, en otras palabras, tenemos que saber si éstos funcionan o no. Esto nos permite mejorarlos o, por el contrario, abandonarlos si resultan ser equívocos.

Para que la evaluación sea posible, la transparencia es clave. Doctrinariamente se entiende que existen dos tipos de transparencia: la activa y la pasiva. La primera refiere a la obligación que tiene el Estado de tener a disposición de la ciudadanía, de manera actualizada, permanente y fácilmente accesible, la información que permita la evaluación de las instituciones y sus políticas. La segunda se refiere, por lo general, al derecho de acceso que tiene la ciudadanía para adquirir información que las instituciones no hacen pública voluntariamente. Ambas son cruciales.

Tratándose de la discriminación en el trabajo, el Estado está fallando estrepitosamente. Por ejemplo: la discriminación puede ser combatida ante las autoridades laborales, los tribunales civiles, las autoridades administrativas y los tribunales penales.

Si quisiéramos, por ejemplo, saber cuántas denuncias *laborales* han interpuesto las personas por discriminación, los datos que publica el INEGI sobre las “relaciones laborales de jurisdicción local”, que incluyen los “conflictos individuales de trabajo”, no permiten saberlo. Sólo sabemos el número de casos que hay por “despidos injustificados” o por una “rescisión del contrato”, sin saber a qué, en concreto, se deben. Si quisiéramos saber cuántos casos han llegado a los tribunales civiles, con base en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, también es imposible saberlo. Los datos vienen desagregados sólo por materia (civil, mercantil, familiar), pero no por motivo. Si quisiéramos saber cuántos casos llegan a las instituciones públicas, así como cuántos servidores públicos han sido sancionados por discriminación, también es prácticamente imposible saberlo con base en los datos públicamente disponibles. El Sistema de Registros de Servidores Públicos Sancionados permite buscar sólo si se sabe el nombre o el registro federal de contribuyente (RFC) de quien fue sancionado; o, si se cuentan con estos datos, no se puede saber por qué, en concreto, se le sancionó al servidor público.

La materia en la que más datos públicos están disponibles es la penal. Aunque incluso aquí los problemas de información son múltiples. Apenas en enero de 2018, por ejemplo, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública comenzó a registrar el número de averiguaciones previas a nivel estatal para delitos que son particularmente relevantes para las mujeres, como el abuso sexual, el hostigamiento sexual y la violencia familiar. ¿El gran ausente en este cambio metodológico? El delito de la discriminación. En los Censos Nacionales de Procuración de Justicia Estatal que publica el INEGI se tienen sólo datos sobre las averiguaciones previas de este delito a partir de 2014, sin que

sepamos cuáles fueron los motivos de la discriminación (género, color de piel, orientación sexual, etc.), ni el contexto en el que se desarrolló (si fue una negación de derechos laborales, si fue una negación de acceso a servicios públicos, etc.). En relación con las sentencias judiciales, el panorama no es mucho mejor, especialmente considerando que las sentencias —a nivel estatal— no están públicamente disponibles.<sup>13</sup> El delito de discriminación se empezó a registrar en los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Estatal a partir de 2014. Pero la información, como en el caso de las procuradurías, también está incompleta. No sólo no está desagregada por motivo de discriminación, ni por el contexto en el que ocurre, sino que ni siquiera podemos saber cuántas personas fueron condenadas por este delito y por cuánto tiempo. Sólo podemos saber el número de “personas sentenciadas”.

La única manera de subsanar estas insuficiencias es a través de solicitudes de acceso a la información pública y a veces ni siquiera eso es una garantía. La mayoría de las autoridades —civiles, laborales y penales— a las que les he pedido la información sobre la discriminación en el trabajo no la tienen desagregada detalladamente.

Lo que también ocurre es que, cuando las autoridades liberan sus informes sobre lo que han realizado en la materia, reportan lo que *han hecho*, pero no necesariamente el *impacto* que ha tenido. Un ejemplo de esto son los reportes que el Estado mexicano periódicamente somete al Comité de la CEDAW. Desde 2002, el Comité le ha señalado al Estado mexicano una y otra vez que no basta enunciar todo lo que se hace; es

<sup>13</sup> Véase EQUIS Justicia para las Mujeres, *Transparencia en la publicación de sentencias. ¿Retrocesos a partir de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública?* [en línea]. México, Equis, 2017. <<http://equis.org.mx/project/transparencia-en-la-publicacion-de-sentencias/>>.

necesario medir sus resultados.<sup>14</sup> Se tiene que saber si sirve o no para poder diseñar políticas públicas con base en la evidencia.

Aquí, de nuevo, hay mucho por mejorar.

## Conclusiones

La discriminación, de nuevo, es un fenómeno social complejo. Es imposible dar cuenta de todo este fenómeno y de las políticas e instituciones diseñadas para hacerle frente apenas en unas cuantas páginas. Pero he intentado, de cualquier forma, señalar algunos huecos que he encontrado en mi trabajo, con la esperanza de que sirvan para focalizar los esfuerzos del futuro. Sí: se ha hecho mucho para combatir la discriminación. No: no ha sido suficiente. Pero esto sólo significa que seguimos teniendo mucho por hacer.

Hay que hacerlo.

<sup>14</sup> En 2002: “Aunque el Comité toma nota de las reformas, las iniciativas legislativas y los planes y programas que se están llevando a cabo, le preocupa de manera especial la ausencia de evaluación de los diversos programas puestos en práctica, así como de su impacto específico en las mujeres en particular”. Comité de la CEDAW, *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, para el 26° periodo de sesiones (14 de enero a 1° de febrero de 2002), 27° periodo de sesiones (3 a 21 de junio de 2002) y el periodo extraordinario de sesiones (5 a 23 de agosto de 2002), p. 223, párr. 427. En 2006: “Si bien celebra el desarrollo del Sistema Estatal de Indicadores de Género y la disponibilidad de muchas series de datos desglosados por género, el Comité lamenta que no se haya realizado un análisis adecuado de esos datos y estadísticas en el informe ni en las respuestas proporcionadas en el diálogo constructivo, lo que ha impedido al Comité determinar claramente los resultados y el efecto de los distintos planes, programas y políticas”. Comité de la CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, México, párr. 36.





## Elisa Alanís Zurutuza

Se graduó en Ciencias de la Comunicación, estudió relaciones internacionales y realizó una segunda maestría en análisis político y medios de información en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en convenio con la Universidad de Georgetown y Harvard.

Actualmente es vicepresidenta del Consejo Directivo de Oxfam México; becaria del Diplomado en Periodismo de Investigación del CIDE, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad y Fundación Ford; columnista en el diario *El Universal*; fue directora de *El Universal TV*, y forma parte del jurado del Premio Nacional Rostros de la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”.

Su primer impulso como preparatoriana fue estudiar una carrera de físico-matemáticas, pero cuando recibió su orientación vocacional le llamó la atención la materia de comunicación, pues abarcaba más sus pasatiempos favoritos centrados en el cine, las pláticas de sobremesa y la realidad político-social.

De sus padres aprendió la virtud de escuchar y la mejor manera de disfrutar la vida. En los medios de comunicación se ha desempeñado como conductora, analista y moderadora en varios programas políticos, culturales, jurídicos y electorales para Canal 11, CNI Canal 40, TV UNAM, Canal Judicial, Foro TV, Canal 22, y como directora de *Efekte Noticias*.

Cuenta con diversos galardones como el Premio Nacional de Periodismo “José Pagés Llergo” y el que otorga el Club de Periodistas de México. Una de sus grandes aficiones es escuchar música, “puedo emocionarme con María Callas y también con Sam Cooke, con Bob Dylan y Chava Flores, con Bruce Springsteen y Diego el Cigala... y así podría seguir”.

# Romper prejuicios para abrazar derechos

Elisa Alanís Zurutuza

En este texto desarrollo tres ideas sobre: 1) La trascendencia de avances jurídicos para la protección de derechos y no discriminación y la necesidad de que se cumplan a través de una transformación cultural; 2) La urgencia de discernir para cambiar. La tarea de reconocer que muchas veces discriminamos sin saberlo; 3) La convicción de que sí somos iguales. Intercalaré breves reflexiones con experiencias personales.

## Del dicho al hecho

Hay quienes te arrancan el corazón sin aviso alguno. Simplemente un buen día te das cuenta de que son demasiado importantes en tu existencia.

Yo debí sospecharlo desde que nació.

Esa mañana le pedí a mi mamá faltar a la escuela para quedarme a conocer al bebé que llegaría en cualquier momento. Es que había nacido José Luis, el hijo de Juanita.

Yo tenía 11 años. Falté a clases y lo vi por primera vez. Estaba chiquito. Tenía puntitos rojos en la nariz. Flaquito. A mí, el pequeño que llegaba al mundo me pareció muy tierno. Desde entonces, el destino nos unió para siempre.

Di por hecho que tendría idénticas oportunidades. ¿No es verdad que la ley nos protege y garantiza derechos sin distingo?

Su camino ha sido complicado.

Es que, tarde o temprano, los señalamientos, las condenas sumarias, nos alcanzan de una u otra manera. Los motivos sobran.

Por ejemplo, cuando revisé las líneas temáticas que abordan los trabajos periodísticos que se inscriben al Premio Nacional Rostros de la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo” y lo que se plasma en la propia Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) me sorprendió la cantidad de razones por las cuales podemos ser víctimas de acciones de odio o exclusión:

Por edad, sexo, género, origen étnico, raza, color de piel, nacionalidad, religión, creencias, lengua, idioma, condición social o económica, discapacidad física, sensorial o intelectual, preferencia u orientación sexual, identidad, apariencia física, cultura, condición jurídica, características genéticas, estado civil, responsabilidades familiares, antecedentes penales, estado de salud, situación migratoria, trabajo o profesión, embarazo, ideología, inclinaciones políticas, lugar de residencia, más lo que gusten agregar.

No son palabras al viento, pues, decir que estamos expuestos en un país diverso y desigual.

Una tarde gris, antes de irme a la universidad, José Luis, junto con su hermanito y su mamá, se fueron a vivir al oriente de la capital, al Estado de México. El gobierno regularizó la tenencia de la zona, y para comprobar que esa vivienda cerca del Puente Blanco era de su propiedad tenían que habitar aquel cuarto de ladrillos de 2 x 3 metros cuadrados que se caía a pedazos. No había opciones. Era la oportunidad de tener su casa.

Fue uno de los días más tristes. Me quebró el alma despedirlos en el camión de la mudanza y darme cuenta de las condiciones precarias en las que a partir de ese instante vivirían.

José sufrió golpes, burlas. Siempre fue inteligente pero “de mecha corta”.

Su juventud transcurrió entre la pobreza urbana, la inseguridad y el trabajo que lograba conseguir “por ser de Chalco”, “tener tez oscura”, “estar tatuado”.

Cuando iba con su abuelo a Sola de Vega, Oaxaca, era “el chilango”. Pero en el entonces Distrito Federal era “el oaxaqueño”.

En la secundaria lo maltrataban porque llegó de una primaria privada y, el colmo, hasta sabía hablar inglés. Pero en la primaria bilingüe era el hijo de “la muchacha”.

Tal vez muchos sabían lo que Joselo (como le digo) hacía, pero, al menospreciarlo, pocos lo veían.

Es un padre dedicado al cuidado de sus hijas. Excelente cocinero y “todólogo” (carpintero, electricista, chofer, nano, cobrador, emprendedor...).

Sobre todo, un amigo entrañable.

Ah, y muy pronto (retomó los estudios) un orgulloso egresado de la carrera de Trabajo Social de la UNAM. Puma de corazón.

Quienes se quitan la venda repleta de ideas preconcebidas ven con mayor claridad la igualdad de la que estamos hechos.

Es cuando no soportan el maltrato al otro, que no es más que el daño a uno mismo. Se adelantan en pensamiento y obra. Rompen barreras, convencen con su palabra y ejemplo. Crean mejores entornos a través de la letra en un Estado de derecho.

Los logros jurídico-institucionales contrastan con los roles impuestos que hacen de nuestro país un lugar clasista, misógino, homófobo,

xenófobo. Basta revisar las encuestas, los reportes e indicadores publicados por el Conapred para dimensionar el tamaño del reto que tenemos en frente.

Múltiples realidades se confrontan. Los dichos nos dicen una cosa, mientras los hechos reclaman otra.

La visión conservadora se resiste al movimiento. Se aferra al *statu quo* del que impone su mirada. En sentido inverso, la progresista empuja hacia el lado contrario. Grita para que las voces de grupos en situación de vulnerabilidad sean escuchadas. Para que la perspectiva dominante de unos cuantos no subyugue al resto.

Este 2018 festejamos 15 años de la LFPED, pero también lamentamos la segregación, la intolerancia, los feminicidios, las agresiones contra menores que no paran ni disminuyen.

La edificación de una vida en democracia, libre de violencia, no es lineal.

Gente lúcida abre paso a contracorriente. Plantea. No cesa. Se frustra pero sigue esforzándose. Suma aliados y aliadas. Poco a poco.

Así es como en 2011 reformaron el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El principio *pro persona* se colocó en el centro, así como la universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Voltearon al exterior integrando el control de convencionalidad. Leyes de avanzada nos cobijaron.

También se fortaleció al Conapred. Ahí quedó el camino andado por don Gilberto Rincón Gallardo con tantos y tantas más.

Los mil y un combates en contra de la dañina y dolorosa discriminación se materializaron en un marco legal. Que es apenas punto de salida. Que es el inicio de otra gran batalla: el derrumbe de la cultura

discriminatoria y sus terribles manifestaciones como machismo, racismo, sexismo, etcétera.

## **Lllamar a las cosas por su nombre**

No supe cuándo comencé a definir lo que me pasaba. A mí, como a tantas niñas en el planeta.

No sabía que la obsesión que tenía Héctor de estar conmigo y “cuidarme” sería tipificada como hostigamiento en el Código Penal Federal pocos años después.

El escalofrío que sentí cuando llegó a mi espalda y apretó mi cintura con sus manos me enfureció. Fue una implosión silenciosa que no encontró explicación alguna. ¿Por qué se atrevía? Nunca lo platiqué. Pasaron muchos años para que me lo contara a mí misma. Lejos estaba de ser un halago. Era maltrato hacia una menor de edad.

No fue el primero, ni el peor, ni, tristemente, el último.

Hoy ya debatimos sobre #MeToo. Marchamos en las calles. Denunciamos. Nombramos.

En ocasiones, ataques por el simple hecho de tener un determinado tono de piel, edad o pertenecer a cierta raza —es decir, por el simple hecho de ser quienes somos— están tan interiorizados que no reparamos en ellos.

La normalización social del desprecio impide abandonar el círculo vicioso.

Hay tratos tan aceptados que parecen trabalenguas: las y los discriminadores no consideran que sus actos y frases sean discriminatorias.

Peor aún, creen y se ufanan en contribuir a su erradicación.

O ¿cómo comprender que el ex Magistrado Presidente de una Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación soltó una insultante frase misógina?

Probablemente, no entiende que no entiende. Gran parte de la sociedad, tampoco. No es excepcional. Estos funcionarios logran llegar a puestos clave de decisión que afectan a la población entera.

“A mí, como hombre, como padre, como mexicano me duele que a la mujer se le permita llegar, ¿a cambio de qué? A cambio del acostón... Yo lo que quiero es que lleguen porque realmente tienen capacidad... Y no porque están bien buenas y tienen unas nalgas exquisitas”, declaró en el pódium de expositores en un foro sobre paridad de género.

El magistrado observa a las damas a través del lente del patriarca. No imagina ni coloca a un empleado escalando posiciones por “un acostón”, por estar “bien bueno” o por tener “nalgas exquisitas”. Eso lo atribuye a ellas. Desea separar a su hija de aquellas a las que define por su cuerpo y su sexualidad. Coloca las aptitudes de las profesionistas en el polo opuesto, incompatible, de sus atributos físicos. Para él, se es sujeto de derechos laborales en la medida del peso moral que su propia óptica les atribuye.

Prejuicios, prejuicios y más prejuicios avalados por años de fortalecer privilegios y estereotipos. Los más difíciles de combatir. Criterios compartidos por millones. Aun por un señor designado desde el poder del Estado y encargado de impartir justicia.

## **Y, a pesar de todo, somos iguales**

En un taller para mujeres pregunté si consideraban que los hombres poseían sus mismas cualidades. El cuestionamiento, en sí, marcó una división entre lo masculino y lo femenino, pero esperé sus posturas. Muchas comenzaron a indicar por qué no eran parecidas.

¿Entonces, ustedes que buscan la igualdad, no creen en la igualdad? Volví a interrogar.

Al final del curso muchas modificaron su opinión. Otras, no.

Lo interesante fue atestiguar el arduo sendero que debemos recorrer para descubrir, viendo el panorama completo, que somos los mismos seres humanos y que, a la vez, nuestras particularidades nos hacen irrepetibles.

Si miramos con lupa a una persona podemos tener una excelente aproximación de los rasgos que la componen, pero será una realidad distorsionada o parcial.

Si consideramos que el lado derecho de su cerebro, músculos, genitales, piel, estatura, preferencia sexual, canas, acento o color de ojos la definen en su totalidad, construiremos un perfil trunco a su alrededor.

No llegaremos jamás a conocerla. Estaremos seguros de que toda ella es solo un trozo que fácilmente podemos clasificar.

Pero los elementos que nos hacen excepcionales no alcanzan para encasillarnos en la peligrosa generalidad de un grupo al que, sin más juicio que el previo, le asignamos destino, gustos, beneficios, tareas, posiciones, capacidades, debilidades.

Nuestras enriquecedoras diferencias no nos alcanzan para hacernos seres humanos distintos.

Somos iguales con características únicas.

¿Lo asumiremos?

¿Derrumbaremos prejuicios para abrazar derechos y libertades?

Hacia allá nos dirigimos. Es cuestión de tiempo. Ese concepto relativo cuyo ritmo nos desespera ante nuestro fugaz paso por el mundo.

Para nosotros podrá ser tarde. Para las futuras generaciones es un mejor amanecer.

## II. ¿En dónde estamos?





# Arturo Zaldívar

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor de Derecho.

Aficionado a la lectura, al cine y a la música.

# Una aportación de la Suprema Corte a la construcción del derecho antidiscriminatorio en México: la doctrina constitucional sobre el matrimonio igualitario

Arturo Zaldívar

## I. Introducción

Este año se cumplen 15 años de la promulgación de la Ley Federal para Prevenir la Discriminación y la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). En un país como el nuestro, en el que la desigualdad sigue siendo una realidad que afecta a gran parte de la población y en el que las prácticas discriminatorias provenientes de agentes estatales y particulares están ampliamente arraigadas, debemos celebrar la existencia del Conapred, cuyo compromiso institucional con la promoción de políticas públicas para generar igualdad de oportunidades y con el combate a la discriminación ha supuesto una contribución sumamente importante para la vida democrática del país.

En este sentido, no hay que perder de vista que la discriminación es un fenómeno presente en todas las sociedades. Las razones que la explican son de muy diversa índole: prejuicios culturales fuertemente arraigados, creencias religiosas, cambios sociales generados por movimientos migratorios, opresión histórica de una minoría, etcétera. En la base de toda discriminación existe una creencia que asume abiertamente la minusvaloración del “otro”: la persona discriminada es un ser *inferior* en dignidad o carente de ella, cuya pertenencia a un grupo justifica su exclusión de ciertos derechos o beneficios. Por lo demás, si se analizan las prácticas discriminatorias que han existido históricamente puede constatar que la gran mayoría de ellas siguen estando presentes en la actualidad: la esclavitud, la intolerancia religiosa, el racismo, la misoginia, la xenofobia, la homofobia, entre otras.<sup>1</sup>

La convocatoria que nos hace el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) para reflexionar sobre la discriminación que cotidianamente sufre gran cantidad de personas en nuestro país nos brinda una magnífica oportunidad para poner el foco de atención en los esfuerzos que se han hecho desde muchas instituciones del Estado mexicano para combatir la discriminación en años recientes. En mi caso, me interesa exponer en este trabajo una contribución concreta, resultado del trabajo conjunto de quienes conformamos la Suprema Corte de

<sup>1</sup> Flávia Piovesan, “Prohibición de discriminación por orientación sexual en los sistemas regionales de protección de los derechos humanos europeo e interamericano”, en Armin von Bogdandy, Flávia Piovesan y Mariela Morales-Antoniazzi (coords.), *Igualdad y orientación sexual. El caso Atala de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su potencial*. México, Porrúa, 2012, pp. 3-4.

Justicia de la Nación. Me refiero a la doctrina constitucional sobre el matrimonio igualitario.

Desde mi punto de vista, se trata de una de las aportaciones más importantes del Máximo Tribunal del país al combate a la discriminación de las personas homosexuales. En este orden de ideas, me propongo dar cuenta de dicha doctrina de la manera en la que fue expuesta por primera vez por la Primera Sala en la sentencia que resolvió amparo en revisión 581/2012.<sup>2</sup> Aunque en alguna resolución anterior la Suprema Corte mexicana se había ocupado de analizar algunos temas relacionados con el matrimonio entre personas del mismo sexo,<sup>3</sup> la sentencia en cuestión tiene el mérito de haber sido la primera en el continente americano dictada por un Tribunal Constitucional o Corte Suprema en la que se declaró la inconstitucionalidad de las normas que impedían a las parejas homosexuales el acceso al matrimonio por considerarse abiertamente discriminatorias y, en consecuencia, contrarias al derecho a la igualdad.

La sentencia en cuestión probablemente también sea la primera resolución en el mundo en la que el máximo tribunal de un país haya optado por instrumentar un *modelo unilateral* de reparación de la discriminación normativa atribuida al legislador en contra de las parejas

<sup>2</sup> Sentencia de la Primera Sala de 5 de diciembre de 2012, resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>3</sup> En la acción de inconstitucionalidad 2/2010, el Pleno de la Suprema Corte analizó centralmente si las reformas al Código Civil del Distrito Federal que permitían contraer matrimonio a las parejas del mismo sexo contravenían el concepto de *familia* protegido por el artículo 4º constitucional

homosexuales. En este asunto la Suprema Corte ordenó directamente a las autoridades administrativas que se permitiera casarse a la pareja de mujeres que promovió el amparo a pesar de que las normas impugnadas claramente establecían que el matrimonio sólo podía existir entre un hombre y una mujer.<sup>4</sup> Aunque a primera vista pudiera parecer una cuestión pacífica, la manera de reparar una discriminación realizada por el legislador es una cuestión sumamente discutida en la práctica jurisdiccional y en la doctrina.<sup>5</sup>

Al respecto, vale la pena mencionar que varios años antes, en el emblemático caso *Minister of Home Affairs v. Fourie*,<sup>6</sup> la Corte Suprema sudafricana no ordenó a las autoridades de ese país que permitieran a la señora Marié Fourie casarse con su pareja. Aunque señaló que la definición de matrimonio era inconstitucional por discriminar a las parejas homosexuales, optó por un remedio *bilateral* consistente en suspender por doce meses la declaración de invalidez y ordenar al Parlamento que

<sup>4</sup> A nivel local en Estados Unidos ya se había utilizado un *remedio unilateral* para reparar este tipo de discriminación normativa. En el caso *Varnum v. Brien*, la Corte Suprema de Iowa consideró inconstitucional la porción normativa de la ley que sólo permitía el acceso al matrimonio a las parejas heterosexuales y, en consecuencia, estableció que debía ser anulada y que las secciones restantes de la ley debían ser interpretadas en el sentido de permitir el acceso a la institución matrimonial a las parejas homosexuales [763 N.W.2d 862 (Iowa 2009)].

<sup>5</sup> Sobre los distintos modelos para reparar la discriminación normativa en la justicia constitucional, véase Markus González Beilfuss, *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 117-318.

<sup>6</sup> *Minister of Home Affairs and Another v Fourie and Another* (CCT 60/04) [2005] ZACC 19.

reformara la Marriage Act para permitir que las parejas del mismo sexo pudieran unirse en matrimonio.<sup>7</sup>

Ahora bien, hay que destacar que en la línea jurisprudencial en la que se ha desarrollado este tema la Suprema Corte mexicana ha establecido con toda claridad el carácter *discriminatorio* de las normas de todos los Códigos Civiles que impiden a las parejas homosexuales el acceso al matrimonio,<sup>8</sup> criterio que ha sido reiterado en múltiples ocasiones y que fue recogido en la tesis jurisprudencial de rubro “MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA DEFINICIÓN LEGAL DEL MATRIMONIO QUE CONTENGA LA

<sup>7</sup> También a nivel estatal, en Estados Unidos varias Cortes Supremas habían optado por utilizar un *modelo bilateral* para reparar la discriminación de las parejas homosexuales, estableciendo la obligación de que fueran los Congresos locales los encargados de modificar la ley para que dichas parejas pudieran casarse. Al respecto, véase *Baker v. State of Vermont*, 744 A.2d 864 (Vt. 1999), sentencia de la Corte Suprema de Vermont; *Goodridge v. Department of Public Health*, 798 N.E. 2d 941 (Mass. 2003), sentencia de la Corte Suprema de Massachusetts; y *Lewis v. Harris*, 188 N.J. 415; 908 A. 2d 196 (N.J. 2006), sentencia de la Corte Suprema de Nueva Jersey.

<sup>8</sup> Estos pronunciamientos se han hecho con motivo del análisis de constitucionalidad de legislaciones locales de distintas entidades federativas. A continuación se señalan los datos de identificación de esas sentencias, indicando en el paréntesis la entidad federativa a la que pertenecía la legislación analizada y la fecha en la que se falló el asunto: amparo en revisión 581/2012 (Oaxaca, 5 de diciembre de 2012); amparo en revisión 457/2012 (Oaxaca, 5 de diciembre de 2012); amparo en revisión 567/2012 (Oaxaca, 5 de diciembre de 2012); amparo en revisión 152/2013 (Oaxaca, 23 de abril de 2014); amparo en revisión 615/2013 (Colima, 4 de junio de 2014); amparo en revisión 122/2014 (Baja California, 25 de junio de 2014); amparo en revisión 263/2014 (Sinaloa, 24 de septiembre de 2014); amparo en revisión 591/2014 (Estado de México, 25 de febrero de 2015); AR 483/2014 (Sinaloa, 15 de abril de 2015); acción de inconstitucionalidad 8/2014 (Campeche, 11 de agosto de 2015); acción de inconstitucionalidad 28/2015 (Jalisco, 26 de enero de 2016); acción de inconstitucionalidad 29/2016 (Puebla, 1 de agosto de 2017); acción de inconstitucionalidad 32/2016 (Chiapas, 11 de julio de 2017); amparo en revisión 377/2017 (Aguascalientes, 6 de diciembre de 2017); amparo en revisión 568/2016 (Baja California Sur, 18 de enero de 2017).

PROCREACIÓN COMO FINALIDAD DE ÉSTE, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN”.<sup>9</sup>

Adicionalmente, la Primera Sala también ha puesto de manifiesto que este tipo de normas contienen un *mensaje discriminatorio* que genera un daño por estigmatización,<sup>10</sup> y ha calificado de *discriminatorias* a las “figuras jurídicas” distintas al matrimonio creadas en algunas entidades federativas exclusivamente para las parejas homosexuales, al considerar que evocan las medidas avaladas por la conocida doctrina de “separados pero iguales” surgida en Estados Unidos en el contexto de la discriminación racial de finales del siglo XIX.<sup>11</sup>

## II. La discriminación como vulneración a la igualdad

En primer lugar, es importante señalar que la doctrina constitucional de la Suprema Corte en temas de discriminación se ha desarrollado primordialmente a partir de la interpretación del derecho fundamental a la igualdad previsto en el artículo 1º constitucional. Aun cuando existen diferentes maneras de entender la discriminación,<sup>12</sup> la Suprema Corte

---

<sup>9</sup> Los datos de identificación de esta tesis jurisprudencial son los siguientes: 1a./J. 85/2015.

<sup>10</sup> Al respecto, véase la sentencia que resolvió el amparo en revisión 152/2013, de 23 de abril de 2014.

<sup>11</sup> Sobre este tema, véase la sentencia que resolvió el amparo en revisión 735/2014, de 18 de marzo de 2015.

<sup>12</sup> Deborah Hellman distingue centralmente entre dos enfoques: la discriminación como una *vulneración a la igualdad (equality-based)* y la discriminación como una *vulneración a la libertad*

ha considerado que centralmente implica una vulneración a la igualdad y, en consecuencia, ha optado por explicarla a través de un *concepto comparativo*.<sup>13</sup> Desde este punto de vista, existe discriminación cuando las personas no son tratadas *como iguales*, lo que implica que alguien no es tratado de la *misma manera* que otras personas por una norma o una política pública.<sup>14</sup>

Así, aunque en principio puede decirse que el derecho a la igualdad comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el *igual tratamiento* a todas las personas en la *distribución* de derechos y obligaciones,<sup>15</sup> en realidad dicho mandato no debe interpretarse literalmente como la obligación de tratar a todos exactamente de la misma manera, sino más bien como el deber de tratar *igual* a los iguales y *desigual* a los desiguales.<sup>16</sup> En la moderna teoría de los derechos fundamentales, esta enunciación del principio de igualdad ha sido reconstruida en clave de razonabilidad: las distinciones legislativas que distribuyen derechos y obligaciones son constitucionales en la medida en que sean *razonables*.<sup>17</sup>

(*liberty-based*). Al respecto, véase Deborah Hellman, “Equality and unconstitutional discrimination”, en Deborah Hellman y Sophia Moreau (eds.), *Philosophical foundations of discrimination law*. Nueva York, Oxford University Press, 2013, pp. 53-57.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> Riccardo Guastini, “Breve lección sobre igualdad”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, 2013, p. 34.

<sup>16</sup> Como puede observarse, el concepto jurídico de *igualdad* está claramente relacionado con la definición aristotélica de la justicia: “la justicia consiste en igualdad, y así es, pero no para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales”, Aristóteles, *Política*. Edición bilingüe y traducción por J. Marías y M. Araujo. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 83.

<sup>17</sup> Guastini, *op. cit.*, p. 37.

De esta manera, una distinción legislativa no justificada constituye una *discriminación* hacia un grupo de personas que son excluidas de un derecho. En la doctrina constitucional de la Suprema Corte la *intensidad* del escrutinio que se realiza a la luz del principio de igualdad depende precisamente de los *criterios* a partir de los cuales se hacen las distinciones legislativas. Mientras la gran mayoría de éstas se enjuician con un *escrutinio ordinario*, las distinciones que se apoyan en “categorías sospechosas” deben ser analizadas bajo un *escrutinio estricto*.

En el primer caso, se entiende que opera en favor del legislador democrático la presunción de constitucionalidad de las leyes que existe en el marco de un Estado constitucional de derecho, de tal manera que la distinción sólo debe ser objetiva y razonable para superar ese nivel de escrutinio. En cambio, cuando la distinción legislativa se apoya en ciertas categorías asociadas con grupos vulnerables o con colectivos que históricamente han sido discriminados —como lo son las personas homosexuales— y que en la actualidad aún padecen *desigualdades de hecho* que les impiden actuar con plenitud en los diversos sectores de la vida social y política, se entiende que hay razones para *sospechar* que el legislador democrático no ha sopesado adecuadamente sus intereses.<sup>18</sup>

La Suprema Corte ha sostenido que la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1° constitucional hace referencia expresa a distintos criterios que pueden utilizarse para hacer distinciones y que en el ordenamiento mexicano constituyen “categorías sospechosas”: origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, con-

<sup>18</sup> Victor Ferreres Comella, *Justicia constitucional y democracia*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, p. 250.

diciones de salud, religión, opiniones, preferencia sexual y estado civil. Con todo, el principio de igualdad no proscribe el uso de “categorías sospechosas” como criterio de distribución de derechos, lo que prohíbe es la utilización de este tipo de categorías de forma injustificada. Esto significa que las distinciones basadas en “categorías sospechosas” deben tener una justificación muy robusta para poder superar un escrutinio estricto. La idea es que en esos casos la distinción legislativa debe analizarse con mayor severidad.

En primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una *finalidad imperiosa* desde el punto de vista constitucional. Al elevarse la intensidad del escrutinio debe exigirse que la finalidad tenga un apoyo constitucional claro: debe perseguir un objetivo *constitucionalmente importante*. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. Así, la medida legislativa debe estar *directamente conectada* con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados. Dicho en otras palabras, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Y finalmente, la distinción legislativa debe ser *la medida menos restrictiva* posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.

### III. La doctrina constitucional sobre el matrimonio igualitario

Con apoyo en este marco doctrinal sobre el artículo 1º constitucional, al resolver el amparo en revisión 581/2012,<sup>19</sup> la Primera Sala analizó la constitucionalidad del artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca, que establecía literalmente que “el matrimonio es un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer”. Una primera cosa de la que se ocupó la sentencia fue la de mostrar que la medida legislativa impugnada *distinguía* entre las parejas de distinto sexo y las parejas del mismo sexo. Como puede observarse, de la literalidad del texto normativo no se desprende claramente dicha distinción.

Al respecto, se destacó que “[e]l hecho de que *el acceso* al poder normativo para contraer matrimonio no esté condicionado aparentemente a las preferencias sexuales no significa que no exista una distinción implícita apoyada en ese criterio”. De esta manera, la sentencia aclaró que no es suficiente saber “*quiénes* tienen el poder normativo en cuestión, sino también *qué les permite hacer* a esas personas”.<sup>20</sup> En esta lógica, la Primera Sala explicó que “aunque la norma conceda el poder normativo para casarse a cualquier persona, con independencia de su preferencia sexual, si ese poder únicamente puede ejercitarse para casarse con alguien del *sexo opuesto*, es indudable que la norma impugnada sí comporta en realidad una distinción basada en las preferencias sexuales”.

<sup>19</sup> Sentencia de 5 de diciembre de 2012.

<sup>20</sup> La sentencia cita en este punto el texto de Leslie Green, “Sex-neutral marriage”, *Current Legal Problems*, vol. 64, 2011, p. 13.

Sobre este punto, la sentencia establece que “este tipo de normas hacen una diferenciación implícita porque un homosexual únicamente puede acceder al mismo derecho que tiene un heterosexual *si niega su orientación sexual*, que es precisamente la característica que lo define como homosexual”.<sup>21</sup> En esta línea, la Primera Sala concluyó que “la medida impugnada se basa en una categoría sospechosa, toda vez que la distinción que traza para determinar quiénes pueden utilizar el poder normativo para crear un vínculo matrimonial se apoya en las *preferencias sexuales* de las personas”.

Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una *categoría sospechosa* como son las preferencias sexuales de las personas, la Primera Sala determinó que el artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca era inconstitucional al no superar un *escrutinio estricto*. Adicionalmente, en la que me parece la parte más importante de la sentencia para efectos de este trabajo,<sup>22</sup> la Suprema Corte hace un énfasis especial en desplegar *argumentos comparativos* muy contundentes que muestran el carácter abiertamente discriminatorio de la exclusión de las parejas del mismo sexo del matrimonio.

<sup>21</sup> Al respecto, véase *Varnum v. Brien*, 763 N.W. 2d 862 (Iowa 2009), sentencia de la Corte Suprema de Iowa.

<sup>22</sup> Mientras que en la primera parte de la sentencia en la que se hace un escrutinio de la medida impugnada con un test estricto se estaría utilizando un concepto de igualdad como “trato no arbitrario”, la segunda parte de la sentencia en la que se enfatizan los argumentos comparativos se estaría apoyando más bien en una idea de igualdad como “no-subordinación de grupos”. Al respecto, véase Roberto Saba, “Introducción”, en Roberto Niembro Ortega y Micaela Alterio (coords.), *La Suprema Corte y el matrimonio igualitario en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, pp. XIX-XXVIII.

La sentencia establece que la medida legislativa era “*claramente discriminatoria*” porque las relaciones que entablan las parejas homosexuales pueden adecuarse perfectamente a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y más ampliamente a los de la familia”, toda vez que “para todos los efectos relevantes, las parejas homosexuales se encuentran en una *situación equivalente* a las parejas heterosexuales, de tal manera que es totalmente injustificada su exclusión del matrimonio”.

Al respecto, se explicó que “la vida familiar de dos personas homosexuales no se limita a la vida en pareja”, puesto que “[l]a procreación y la crianza de menores no es un fenómeno incompatible con las preferencias homosexuales”, ya que “[e]xisten parejas del mismo sexo que hacen vida familiar con menores procreados o adoptados por alguno de ellos, o parejas homosexuales que utilizan los medios derivados de los avances científicos para procrear, con independencia de que se les permita el acceso al poder normativo para casarse”. Así, la sentencia reconoce expresamente que la norma impugnada comporta “una decisión basada en prejuicios que históricamente han existido en contra de los homosexuales”. La Primera Sala destacó que “[l]a razón por la cual las parejas del mismo sexo no han gozado de la misma protección que las parejas heterosexuales no es por descuido del legislador, sino por el legado de severos prejuicios que han existido tradicionalmente en su contra”.

Con la intención de mandar un mensaje muy claro en contra de la discriminación por razón de preferencias sexuales, la Primera Sala retomó algunas de las sentencias más importantes que existían en ese momento en el panorama internacional en las que se había abordado el problema

de la discriminación de las personas homosexuales.<sup>23</sup> Buena parte de ellas eran pronunciamientos de Cortes Supremas de varias entidades federativas de Estados Unidos, toda vez que en el ámbito local estadounidense se había empezado abordar este tema casi diez años antes.

De esta manera, siguiendo lo dicho por la Corte Suprema sudafricana en el caso *Minister of Home Affairs v. Fourie*<sup>24</sup> —la primera sentencia en el mundo de una Corte Suprema que declaró inconstitucional la prohibición de contraer matrimonio a las parejas homosexuales—, la Primera Sala recordó que en realidad “la ausencia de los beneficios que el derecho asigna a la institución matrimonial es una consecuencia directa de la prolongada discriminación que ha existido hacia las parejas homosexuales por razón de su preferencia sexual”.<sup>25</sup>

Por otro lado, con apoyo en *Egan v Canada*,<sup>26</sup> un *leading case* de la Corte Suprema canadiense de mediados de la década de los noventa en materia de discriminación por orientación sexual, la sentencia señala que “las desventajas históricas que los homosexuales han sufrido han sido ampliamente reconocidas y documentadas: acoso público, violencia verbal, discriminación en sus empleos y en el acceso a ciertos servicios, además de su exclusión de algunos aspectos de la vida pública”.

<sup>23</sup> Por lo demás, es importante destacar que desde hace aproximadamente una década el uso de sentencias extranjeras como argumentos de derecho comparado en materia de derechos fundamentales ha sido una práctica reiterada al menos en las resoluciones de la Primera Sala de la Suprema Corte.

<sup>24</sup> *Minister of Home Affairs and Another v Fourie and Another* (CCT 60/04) [2005] ZACC 19.

<sup>25</sup> En este sentido, véase *Fourie v. Minister of Home Affairs*, párrafo 76, sentencia de la Corte Suprema sudafricana.

<sup>26</sup> *Egan v Canada* [1995] 2 S.C.R. 513.

En esta línea, la Primera Sala trazó una *analogía* entre la discriminación que sufren las parejas homosexuales cuando se les niega el acceso al matrimonio con la discriminación que en otro momento histórico sufrieron las parejas interraciales. Al respecto, citó el célebre caso *Loving v. Virginia*, en el que la Corte Suprema estadounidense argumentó que “[r]estringir el derecho al matrimonio sólo por pertenecer a una o a otra raza es incompatible con la cláusula de protección equitativa” prevista en la Constitución norteamericana.<sup>27</sup> En conexión con esta analogía, recordó lo dicho por la Corte Suprema de Massachusetts en el caso *Goodridge v. Department of Public Health*,<sup>28</sup> en el sentido de que el derecho a contraer matrimonio “sirve de poco si no otorga la posibilidad de casarse con la persona que uno elige”.

Por último, en la parte final de la sentencia, la Primera Sala volvió a utilizar *argumentos comparativos* para evidenciar aún más la discriminación que afecta a las parejas homosexuales. En esta línea, la sentencia destaca la importancia del matrimonio en las sociedades contemporáneas, explicando que no sólo da acceso a ciertos *beneficios expresivos* —las personas utilizan esta figura jurídica para expresar frente a la sociedad que están—, sino también el derecho a los *beneficios materiales* que las leyes adscriben a la institución,<sup>29</sup> que en el orden jurídico mexicano comprenden, entre otros, beneficios de tipo *fiscal*, de *solidaridad*, por causa de

<sup>27</sup> 388 U.S. 1 (1967). Citada por la traducción de Miguel Beltrán de Felipe y Julio V. González García, *cf.* *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América. 2ª ed. Madrid, CEPC/BOE, 2006, p. 372.*

<sup>28</sup> Véase *Goodridge v. Department of Public Health*, 798 N.E. 2d 941 (Mass. 2003), sentencia de la Corte Suprema de Massachusetts.

<sup>29</sup> Cass Sunstein, “The Right to Marry”, *Cardozo Law Review*, vol. 26, núm. 5, 2005, pp. 2083-2084.

*muerte de uno de los cónyuges, de propiedad, en la toma subrogada de decisiones médicas y beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros.* En esta línea, la sentencia es contundente en señalar que “la exclusión de las parejas homosexuales del régimen matrimonial se traduce en una *doble discriminación*: no sólo se priva a las parejas homosexuales de los beneficios expresivos del matrimonio, sino también se les excluye de los beneficios materiales”.

En este orden de ideas, la sentencia retoma el caso *Baker v. State of Vermont*,<sup>30</sup> en el que la Corte Suprema de Vermont enfatizó que los derechos que otorga el matrimonio civil “aumentan considerablemente la calidad de vida de las personas”. En consecuencia, afirmó que “negarle a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio implica tratar a los homosexuales como si fueran ‘ciudadanos de segunda clase’”. Así, siguiendo el razonamiento de la Corte Suprema de Nueva Jersey en *Lewis v. Harris*,<sup>31</sup> concluyó que “[n]o existe ninguna justificación racional para darle a los homosexuales *todos* los derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo, otorgarles *un conjunto incompleto* de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja”.

<sup>30</sup> Sobre este punto, véase *Baker v. State of Vermont*, 744 A.2d 864 (Vt. 1999), sentencia de la Corte Suprema de Vermont.

<sup>31</sup> *Lewis v. Harris*, 188 N.J. 415; 908 A. 2d 196 (N.J. 2006), sentencia de la Corte Suprema de Nueva Jersey.

## IV. A manera de conclusión

Aunque la discriminación sea un fenómeno social muy extendido, cuyas causas pueden explicarse en atención a distintos factores, no hay que perder de vista que se trata de una práctica deleznable, que atenta contra los derechos fundamentales de las personas y que resulta intolerable en el marco de un Estado constitucional que tiene el compromiso de tratar a todos —para decirlo con la conocida expresión de Ronald Dworkin— con “igual consideración y respeto”.<sup>32</sup> En este sentido, en la actualidad pueden observarse múltiples esfuerzos desde distintas instituciones no sólo por poner en la agenda pública el combate a la discriminación, sino también por instrumentar respuestas jurídicas a planteamientos concretos sobre prácticas discriminatorias existentes en nuestro país, ya sea provenientes del sector público o de actuaciones de particulares.

Al respecto, me parece que sería importante empezar a explicar de manera más global y sistemática las respuestas dadas desde las instituciones estatales a los problemas jurídicos que plantea el combate a la discriminación. Desde mi punto de vista, una forma de hacerlo sería comenzar a presentar esas respuestas como el objeto de estudio de una nueva disciplina jurídica que en el ámbito comparado se ha desarrollado bajo el nombre de “derecho antidiscriminatorio” (en la tradición anglosajona se habla de *‘discrimination law’*).<sup>33</sup> Esta nueva disciplina

<sup>32</sup> Ronald Dworkin, “La justicia y los derechos”, en *Los derechos en serio*. Barcelona, Ariel, 1984, p. 272.

<sup>33</sup> Una presentación general del estado del “derecho antidiscriminatorio” en Estados Unidos y la Unión Europea puede encontrarse en M<sup>a</sup> Ángeles Barrère Unzueta, *El derecho antidiscriminatorio y sus límites. Especial referencia a la perspectiva iusfeminista*. Lima, Grijley, 2004,

estaría encargada fundamentalmente del estudio del conjunto de normas, políticas públicas, instituciones y procedimientos cuya finalidad sea prevenir, combatir y/o reparar los distintos tipos de discriminación que sufren las personas.

De esta manera se lograría *visibilizar* todos esos esfuerzos impulsados desde la sociedad civil que se han hecho desde distintas instituciones para enfrentar las diferentes formas de discriminación que existen en nuestro país. Adicionalmente, darle el carácter de una disciplina autónoma al derecho antidiscriminatorio no sólo permitiría analizar de manera *sistemática* y con mayor *profundidad* los problemas derivados de la aplicación del conjunto de normas —dispersas y poco articuladas— que inciden en el combate a la discriminación, sino también poder dar un seguimiento más puntual al desempeño de las instituciones que tienen competencias en esta materia.

Con este trabajo me propuse exponer una aportación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a esta importante tarea colectiva. A pesar de las resistencias culturales y jurídicas que siguen existiendo en nuestro país, por la importancia del mensaje que transmite y su contribución a la reparación de un gran número de afectaciones sufridas por parejas homosexuales a las que no se les permitía casarse, me parece que es posible sostener que la doctrina constitucional sobre el matrimonio igualitario es uno de los casos más exitosos de medidas antidiscriminatorias impulsadas desde nuestro Máximo Tribunal.

---

pp. 29-108. Para una reconstrucción de los principios filosóficos que están detrás del “derecho antidiscriminatorio”, con especial énfasis en jurisdicciones del *common law*, véase Tarunabh Khaitan, *A theory of discrimination law*. Oxford, Oxford University Press, 2015.





## Sandra Lorenzano

Con apenas 16 años, emigró a México cuando se instauró la dictadura en Argentina. Al llegar, se colgó la mochila al hombro y comenzó a caminar hasta obtener el doctorado en Letras con especialidad en arte y literatura latinoamericanos.

Escritora e investigadora argen-mex, es miembro del Sistema Nacional de Creadores de Arte. Ha impartido cursos y conferencias en universidades de México y del extranjero. Actualmente es titular de la Unidad de Género de la Coordinación de Difusión Cultural de la UNAM y Subdirectora de Vinculación del Centro Cultural Universitario Tlatelolco. Colabora regularmente en diversos medios, como *Sin Embargo*, *Revista de la Universidad de México*, *W Radio* y *Nexos*, entre otros. Es integrante del Consejo Editorial de *Debate Feminista*, del Comité de Literatura del Fondo de Cultura Económica (FCE) y de los Comités Ciudadanos de Radio Educación.

Es gran defensora de la memoria histórica, pues entiende que se trata de un compromiso ético. Ha publicado *Escrituras de sobrevivencia. Narrativa argentina y dictadura* (UAM/Miguel Ángel Porrúa, 2001), así como las novelas *Saudades* (FCE, 2007), *Fuga en mí menor* (Tusquets, 2012) y *La estirpe del silencio* (Seix Barral, 2015); también los poemarios *Vestigios* (Pre Textos, 2010) y *Herencia* (Vaso Roto, en prensa).

Ha coordinado los libros *La literatura es una película. Revisiones sobre Manuel Puig* (UNAM, 1997), *Aproximaciones a Sor Juana* (Universidad del Claustro de Sor Juana/FCE, 2005), *Políticas de la memoria: tensiones en la palabra y la imagen* (Gorla, 2007), *Lo escrito mañana. Narradores mexicanos nacidos en los 60* (Axial, 2010) y *Pasiones y obsesiones. Secretos del oficio de escribir* (FCE, 2013).

# Kipatla: para caminar juntos

Sandra Lorenzano

*La utopía está en el horizonte.  
Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y  
el horizonte se corre diez pasos más allá.  
¿Entonces para qué sirve la utopía?  
Para eso, sirve para caminar.*

*Eduardo Galeano*

## 1.

¿A quién no se le estrujó el corazón al ver aquel video que se hizo viral sobre el racismo en los niños? ¿Lo recuerdan? Frente a dos muñecos, uno blanco y uno negro, varios chicos y chicas de entre cinco y once años respondían una serie de preguntas: ¿cuál es el muñeco más lindo?, ¿cuál es malo?, ¿a cuál te pareces? Vale la pena destacar que en México no se encontraron muñecos morenos; ningún muñeco en el mercado tiene el color de la piel de la mayor parte de la población, por eso se eligió uno negro. Las respuestas revelaban el triunfo de los estereotipos, del racismo, de la discriminación. El muñeco blanco, el rubio, era para todos el “bueno”, el “lindo”, el “confiable”. El negro, todo lo contrario: generaba miedo, desconfianza, temor. ¿Quién querría identificarse con él?

Las niñas y niños elegidos para la prueba, casi todos morenos, elegían parecerse al “güerito”; aunque fuera en “los bracitos” o en “la oreja”.<sup>1</sup>

¿Hay alguien acaso a quien no se le haya estrujado el corazón al verlo?

El modelo que tomó el Conapred para realizar el estudio, fue el realizado por Kenneth y Mammie Clark en Estados Unidos en los años treinta, llamado “White doll. Black doll. Which one is the nice doll?” El experimento de los Clark mostró la internalización de los estereotipos y el racismo en los niños. Los resultados permitieron repensar el modelo escolar de escuelas segregadas, por un lado, y escuelas integradas, por otro. Fue el fundamento en el conocido caso “Brown contra el Consejo Norteamericano de Educación”, de 1954, que ayudó a demostrar que las escuelas “separadas pero iguales” no eran equitativas y por lo tanto resultaban contrarias a la ley que buscaba propiciar la integración e igualdad de los niños en el ámbito escolar.<sup>2</sup>

Las niñas y niños negros no se identificaban con los niños negros y veían a su propia raza con los filtros del racismo y los estereotipos. El muñeco negro era identificado con la maldad, la fealdad, la deshonestidad. No muy diferente de lo que vemos en el video con nuestros propios niños casi ochenta años después del experimento de los Clark.

Los niños negros se sentían inferiores y los niños blancos, superiores. Estas percepciones —de más está decirlo— no son innatas sino aprendidas: los comentarios de los adultos, los chistes, lo transmitido por los

<sup>1</sup> Véase Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), “Niños y cultura racista. Estudio realizado en México” [en línea]. <<https://www.youtube.com/watch?v=jcxG0H5aTO8>>.

<sup>2</sup> Véase “Los estereotipos y la prueba de la muñeca de Clark” en *Explorable* [en línea]. <<https://explorable.com/es/estereotipos>>.

medios, los anuncios publicitarios y una estructura social desigual y excluyente han ido consolidando una autopercepción de la sociedad, allá y acá, fundamentalmente racista y discriminatoria.

Basta asomarse a algunas de las páginas de las Encuestas Nacionales sobre Discriminación (Enadis) aplicadas en México para comprobar el modo en que está arraigado este tipo de pensamiento: “millones de personas en nuestro país —incluidos los casi 7 millones de indígenas y 450,000 afroamericanos estimados— están expuestos al maltrato, marginación y rechazo por su apariencia física, en relación a su color de piel u origen étnico”.<sup>3</sup> Aunque 64.6% de las personas se consideran a sí mismas morenas, 54.8% reconocen que se insulta por el color de piel y 23% no estaría dispuesta a permitir que en su casa vivieran personas de otra raza.

Podríamos preguntarnos cómo se vive en una sociedad que rechaza a la mayor parte de sus habitantes, o yendo más lejos: cómo se construye una democracia en una sociedad que se rechaza a sí misma.

La discriminación por origen racial, étnico, color de piel o apariencia física es una práctica cultural que puede revertirse. Así como se impuso el goce de derechos para algunos y la negación de los mismos para el resto, de la misma manera se pueden interiorizar nuevos comportamientos que conduzcan a prácticas incluyentes que respeten el ejercicio de derechos para todas las personas.

---

<sup>3</sup> Conapred, “Documento informativo sobre la discriminación racial en México” [en línea]. México, Conapred, 2011, p. 1. <[http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf)>.

Este principio es la base de todo el trabajo que el Conapred realiza; allí está señalada la posibilidad del cambio, y en especial si trabajamos con las nuevas generaciones.

México ha suscrito, firmado y defendido cantidad de convenios e instrumentos jurídicos internacionales de todo tipo en contra de la discriminación. Entre otros la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ONU), que entró en vigor en 1969; la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (UNESCO) de 1978; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989; la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia de 2001, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

También a nivel nacional el derecho a la no discriminación está plasmado en diversos instrumentos normativos, empezando por la propia Constitución nacional: el artículo primero establece el derecho a la igualdad y la no discriminación para todas las personas y el segundo reconoce la pluriculturalidad de nuestro país, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Es en este marco que se ubica la creación del Conapred.

En nuestro país, según los últimos datos del Censo de Población y Vivienda 2010, hay 15.7 millones de personas que se consideran indígenas, de ellas, el 6.9 por ciento hablan alguna lengua indígena. A pesar de la existencia del marco normativo nacional e internacional descrito, que reconoce la pluriculturalidad, que prohíbe la discriminación y promueve expresamente su

eliminación, los pueblos indígenas continúan siendo discriminados. Como ejemplo, podemos mencionar que el 27 por ciento de la población de habla indígena de 15 años o más no sabe leer y escribir y que sólo el 47.2 por ciento de quienes tienen 12 años o más se encuentran ocupados.<sup>4</sup>

La desigualdad se expresa en términos económicos, de acceso a la justicia, a la salud, a la educación, al empleo, y de derechos humanos. ¿Hace falta recordar que somos un país dolorosamente desigual e injusto?

El tema del racismo es una de nuestras herencias coloniales más atroces. Y, sin embargo, nadie en México admite ser racista. Se habla del racismo como de un problema que a nosotros no nos toca. Un problema “de gringos”. “Si aquí no hay negros”, argumentan muchos.

Es cierto que, como escribe Francesca Gargallo,

No hay corriente o partido político que reivindique algún tipo de superioridad racial y la oficial definición de México como país mestizo acalla cualquier exaltación de un grupo étnico. No obstante, es indudable que los habitantes de los 62 pueblos indios y las minorías negra y asiática de México sufren discriminación, invisibilización, pauperización y difícil acceso a los servicios públicos como consecuencia de una discriminación racial tan difusa como negada.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Conapred, “Documento informativo...”, *op. cit.*, p. 7.

<sup>5</sup> Francesca Gargallo, “Recuento y estampas de la discriminación. México: el racismo que no se nombra”, en *Masiosare* [en línea], suplemento de *La Jornada*, sábado 19 de noviembre de 2005. <<http://www.jornada.unam.mx/2005/11/19/mas-gargallo.html>>.

En este sentido, el concepto de *mestizaje* funciona como un concepto encubridor de las diferencias, que parece hablar de armonía entre grupos étnicos y raciales volviendo invisible o poco importante la diversidad. Y sobre todo, la categoría social *mestizo*, creada por los liberales del siglo XIX, oculta las demandas y tradiciones de los pueblos indios. Tales reminiscencias coloniales impiden la construcción de un México incluyente. “Amnistía Internacional hoy ratifica que en la base de las desapariciones, invasiones de tierras, encarcelamientos arbitrarios, violencia contra las mujeres, pobreza y baja escolaridad en las zonas indígenas de México está el racismo”.<sup>6</sup>

## 2.

Vuelvo al video del comienzo, a nuestra conmoción ante la dolorosa contundencia de los niños. Es ahí, con ellos, donde está nuestro reto mayor. Si no logramos transformar a las nuevas generaciones es muy poco lo que podremos realmente cambiar en términos sociales y estructurales. Por eso he querido pensar en este artículo en uno de los proyectos del Conapred que me resulta más entrañable: Kipatla.

Kipatla, palabra que recuerda al náhuatl, significaría “cambio”, y es justamente el cambio en la realidad mexicana lo que busca en cada una de sus propuestas. El subtítulo del proyecto es “Para tratarnos igual”: toda una declaración.

<sup>6</sup> *Idem.*

¿Qué es Kipatla? No es sólo el nombre de un pueblo de ficción en el que cada día se da un nuevo paso en la construcción de un mundo sin discriminación, sino sobre todo un espacio simbólico de fe en la utopía y de resistencia ante el horror. ¿Hay algo mejor, acaso, para ofrecerles a niñas y niños que la posibilidad de la resistencia para alcanzar la utopía?

Basados en los principios de la educación en derechos humanos, cada una de las historias relatadas en los libros de la colección Kipatla busca formar a las y los niños en la cultura de la no discriminación, mostrándoles que no hay seres humanos con menor valor que otros y que, por lo tanto, no existe prejuicio, estereotipo o estigma que se sostenga.

Se busca a través de la reflexión y el cuestionamiento de la realidad que sean capaces de cuestionar y rebatir las prácticas discriminatorias.

Como en la base de todo el trabajo del Conapred lo colectivo, social y comunitario es clave, tanto en el sentido de que encarna una causa colectiva —combatir la desigualdad de trato haciendo conciencia sobre las múltiples formas de discriminación— como en términos de propiciar la transformación del entorno a través de análisis y reflexiones hechas en conjunto.

Si el mayor obstáculo es la normalización social de las prácticas discriminatorias, sólo a través de la “desautomatización” de estos comportamientos podrá alcanzarse algún cambio. Y ésta es la apuesta de Kipatla. En cada libro se pone en escena un conflicto y se deconstruye el estigma que lo genera a través de un ejercicio que es a la vez reflexivo y afectivo. Los “otros” y “nosotros” somos diferentes en muchas cosas, pero somos iguales en los elementos más importantes que nos constituyen como seres humanos y que no son ni el color de la piel ni las preferencias sexuales ni la religión ni la posición económica ni las capacidades o discapacidades. Quizás éste sea el gran logro de Kipatla, y a la vez aquello

que le da un carácter único en las luchas sostenidas por el Conapred: apelar a lo afectivo.

En el trabajo con niñas y niños no se trata de hablar de leyes, ni siquiera de principios universales sino del territorio de los afectos como espacio constitutivo de los principios éticos que queremos que sean la base de la cultura de la no discriminación. Es por eso que los títulos de Kipatla buscan, en primer término, generar empatía. Esas niñas y niños diferentes son finalmente tan parecidos a nosotros que su “otredad” aparece claramente como un prejuicio establecido por la sociedad.

Cristina, la niña que habla náhuatl y cuida un armadillo, Juan Luis en su silla de ruedas, Frisco que viene de una familia con una religión diferente, o Tere que quiere estudiar “a pesar” de ser mujer, Laura que tiene dificultades auditivas, Yaro que es refugiado... son algunos de los habitantes de Kipatla.

Cada uno de los cuentos va escenificando, de manera sutil pero clara, los conflictos a los que se enfrentan los “diferentes”. Se trata de una idea original de Nuria Gómez Benet, quien escribe e ilustra las doce historias de la primera serie. La segunda serie, formada por trece libros, incorpora a nuevos escritores y escritoras, así como ilustradores.

A todos ellos se suma el *Manual de lectura de los cuentos Kipatla*, pensado para los maestros y maestras porque queda claro que, más allá de las buenas intenciones, la base para el éxito de este proyecto tiene que ser el trabajo con ellos.

El punto de partida con quienes educan debe ser la conciencia profunda de que la lectura es uno de los ejercicios más radicales de la libertad. Y ése es también un principio que resulta imprescindible compartir con los más pequeños. El arte, la creación y el modo en que nos

acercamos a ellos deben estar regidos por la libertad, por la independencia de criterio, por la posibilidad de ejercer la crítica, de poner en cuestión aquello que vemos.

La ficción nos permite a los seres humanos conocer otros mundos, otras vidas, convertirnos en seres que viven en otro espacio o en otro tiempo, y de ese modo —y ahí el gran secreto de la literatura— conocernos mejor a nosotros mismos y a nuestra realidad. El asombro y la conmoción vienen de este ver el mundo sin haber imaginado que —como el protagonista del cuento de Borges— lo que descubriríamos al final de la lectura sería nuestro propio rostro. Nuestro rostro, cada uno de nosotros mismos, es siempre la suma de quienes nos rodean. Los otros son parte de nosotros. En última instancia, también la literatura es una celebración de la diversidad.

Las palabras tejen puentes entre el pasado, el presente y el futuro; son memoria y proyecto, identidad y sueños, pertenencia y deseo.

En este sentido lo que vale es abrir puertas menos para un ejercicio disciplinado de conocimiento de derechos que para un “desordenamiento” de certezas que, al descubrirse, le den lugar a los otros, los iguales y los diferentes.

Nada más necesario para la construcción de una sociedad igualitaria y no discriminatoria que el ejercicio de la imaginación en libertad.

De libro a serie de televisión (realizada conjuntamente por el Conapred y el Canal Once del Instituto Politécnico Nacional), a *podcast* radiofónico, así como a versiones para personas con discapacidad visual, auditiva y también intelectual, Kipatla se ha convertido ya en una herramienta indispensable para la construcción de una cultura de la no discriminación, base de la cultura de paz e igualdad de derechos que necesita

nuestro país. Una cultura en que nuestros pequeños sepan que no tienen que elegir entre el blanco y el negro. Nunca más “blanco o negro”, sino “blanco y negro” y todos los colores que se puedan imaginar.

Retomando las palabras de Galeano que encabezan estas páginas, sabemos que sólo alcanzaremos el horizonte caminando todos juntos, porque son nuestros pasos los que crean el camino hacia la utopía.



# Dolores Béistegui

Por su voluntad inquebrantable y gran capacidad para crear espacios culturales atractivos y sustentables, es reconocida como una de las más importantes impulsoras del arte y la cultura en México. Desde 2011, es directora general de Papalote, Museo del Niño. Tiene 33 años de experiencia en el ámbito cultural. En su trayectoria destacan la dirección de museos, el desarrollo de proyectos culturales y la radio pública.

Hija de padre mexicano y madre francesa, nació en Ginebra y creció en París. Siendo joven, decidió migrar a nuestro país: “México me abrazó hace más de 30 años, nunca pude deshacerme del todo de mi acento francés pero sí me volví ávida y apasionada de la cultura mexicana, de su gente, de sus sabores”.

Su primer trabajo aquí fue en la dirección de asuntos internacionales del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), donde participó en la organización de los 50 años del Palacio de Bellas Artes. Fue jefa del departamento de Promoción y Difusión del Museo Rufino Tamayo, directora general del antiguo Colegio Nacional de San Idelfonso, presidenta de la Asociación de Museos del Centro Histórico, directora general del Instituto Mexicano de la Radio y directora de ProMéxico en Francia, donde coordinó la realización del Año de México en Francia en 2011 e impulsó la exportación de productos mexicanos.

Lolita es jovial y con un brillo particular en la mirada: “siempre trabajé, desde mi profunda condición de mujer, nunca renuncié a ser madre, amante, amiga. Tengo tres hijos, dos nietos, tres perros. Leo lo más que puedo, muero por un concierto y soy la más feliz con una copa de vino y amigos”.

# Papalote, Museo del Niño, un museo libre de prejuicios

Dolores Béistegui

Papalote, Museo del Niño se constituyó en 1993 como una asociación civil sin fines de lucro. Fue creado como un espacio dinámico e interactivo con exhibiciones capaces de despertar el interés y la curiosidad natural de niñas y niños por experimentar y aprender utilizando el juego como herramienta. *Toco, juego y aprendo* se volvió el principio fundador de la propuesta pedagógica, la fórmula que sintetiza la importancia de la indagación sensorial y de las experiencias divertidas como motores del aprendizaje.

Papalote habla a los niños y niñas, a sus padres y madres, y a sus maestras y maestros. Diseñamos experiencias de aprendizaje para despertar en cada visitante la convicción de que es un ser humano único, muy especial. Si bien no se parece a nadie tiene que aprender a con-vivir con los muchos otros seres vivos que conformamos el ecosistema de la vida. Para eso utilizamos una metáfora, ¡hay una estrella en ti y eres parte del universo!

A lo largo de nuestros 25 años de vida hemos aprendido a contar historias, provocar reflexiones, generar asombro. Nuestras exhibiciones invitan a dialogar y a participar, a equivocarse y a seguir intentando. La “actitud Papalote” es la del explorador, del curioso, del travieso, la que te permite pensar que nada te limita para aprender y ensanchar tus conocimientos. Nuestro mejor aliado es el juego, una herramienta que invita a la diversión y dibuja sonrisas.

El plan maestro del sistema Papalote —que pronto estará integrado por cuatro sedes— pone toda la atención en desarrollar en niñas y niños las ganas de divertirse —porque es su derecho— y de gozar su condición de niños pero cuidando todas las oportunidades para que se lleven un aprendizaje.

El modelo de aprendizaje de Papalote es más relevante que nunca en la construcción de una agenda nacional sobre la infancia, en la que el derecho de niñas y niños a vivir en un país sin discriminación es impostergable. La elaboración de un nuevo plan maestro que realizamos con motivo de la transformación en 2015–2016 de la sede Chapultepec nos permitió generar una reflexión sobre cómo estábamos abordando el tema de la discriminación en el museo. Nos dimos cuenta de que ninguna exhibición lo atendía y que el tema ¡simplemente no existía en el museo!

Así que volvimos transversal el tema de la inclusión y diseñamos experiencias para fomentar una cultura de igualdad y de no discriminación. Invitamos a nuestro público a reflexionar y a tener otra mirada sobre la construcción de un país incluyente, en cada una de las seis zonas que conforman el museo los visitantes descubren que todas y todos formamos parte de una comunidad, desde el cuerpo que recibimos, la familia en la que vivimos, la casa, el barrio, la ciudad y, por supuesto, la maravillosa naturaleza sin la cual no podríamos vivir.

Nuestra identidad cultural se forma a partir de costumbres, vivencias y creencias muy valiosas que la hacen única, todas merecen el respeto, en todas las niñas y los niños son amados.

Quiero que México sea un gran país para nuestras hijas e hijos, un país donde nacer sea una dicha, en el que cada niña y niño pueda crecer

y ser en paz. El Conapred es una institución fundamental para que se den las condiciones que permitan que cada vez menos personas sufran la violencia de la discriminación. No podemos permitir una herida más a causa de un rechazo, de una humillación, del dolor de sólo ser diferente.

Papalote quiere ser el ecosistema que ofrece experiencias de aprendizaje libres de prejuicios para todos los niños y niñas de este país. Si empezamos a sembrar una cultura de inclusión desde la primera infancia, podemos lograrlo.





## Nashieli Ramírez Hernández

Ha dedicado la mayor parte de su vida a la promoción y defensa de los derechos humanos, con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes. Ha sido coordinadora general de Ririki Intervención Social, integrante del Grupo de Expertos en Primera Infancia de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y miembro del Consejo Consultivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna). Actualmente preside la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Ha participado en el diseño, instrumentación y operación de programas y estudios en los ámbitos de indicadores de derechos de infancia, formación de docentes y capacitadoras/es, organización y participación social, desarrollo comunitario, fortalecimiento municipal, programas sociales, desarrollo rural, equidad y género, microfinanciamiento, desarrollo sustentable, tanto en el ámbito de la administración pública como en el no gubernamental.

Además de los derechos, viajar es una de sus grandes pasiones, la cual disfruta siempre que puede, con el orgullo de haber conocido ya todos los estados del país y la esperanza de conocer la mayor parte del mundo. Cuando no le es posible viajar físicamente, lo hace a través de la literatura, para la cual tiene un apetito voraz que la ha acompañado durante toda su vida y, en últimas fechas, la ha llevado a disfrutar de las y los nuevos escritores latinoamericanos, entre los que recomienda a Valeria Luiselli, Daniel Alarcón, Patricio Pron, Guadalupe Nettel y Alejandro Zambra. Sin embargo, su máxima prioridad y el verdadero amor de su vida es su hija, Amaranta.

# La lucha institucional contra la discriminación de niñas, niños y adolescentes: una reflexión desde las experiencias de vida

Nashieli Ramírez Hernández

Empecé a usar lentes desde muy pequeña. Hoy en día este hecho podría pasar desapercibido en las escuelas, pero cuando yo era niña a quienes usábamos lentes nos decían “cuatro ojos”. Era muy común decirlo mas no por eso era agradable, al contrario, era una agresión y te hacía sentir mal. Lo peor no era la burla en sí misma, sino que no te podías quejar. Si le decías a la maestra o el maestro, te contestaba que no pasaba nada, e incluso tus papás podían minimizar la situación. Casi nadie se detenía a pensar que te estaban agrediendo y, por lo tanto, no se generaban los apoyos necesarios para prevenir y erradicar estas situaciones.

Afortunadamente, poco a poco las cosas han ido cambiando en nuestro país y en el mundo. Hoy día, no es poco común que si una niña o un niño reciben comentarios como los que describí, lo digan. Ahora las niñas y niños alcanzan a comprender, aunque sea incipientemente, cuando están siendo discriminados y saben que eso está mal. Sin embargo, llegar al punto en el que nos encontramos no ha sido ninguna casualidad. Lo que estamos atestiguando no es sino el resultado del arduo trabajo

que se ha realizado durante las últimas décadas en pro de los derechos humanos, entre los que siempre han destacado, por su importancia y urgencia, los derechos a la igualdad y la no discriminación.

Específicamente por lo que hace a los derechos de niñas, niños y adolescentes, uno de los más importantes hitos fue la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño, en noviembre de 1989, que México firmó al año siguiente. Esta convención es importante porque es el primer instrumento vinculante para los Estados que reconoció a niñas y niños como sujetos de derechos, no sólo de protección. Entre los derechos que la Convención reconoce se encuentra precisamente el derecho a la no discriminación, respecto al cual ordena a los países firmantes que se aseguren de que a cada niña y cada niño en su territorio le sean respetados sus derechos humanos sin distinción alguna, con total independencia de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, las discapacidades, el nacimiento o cualquier otra condición, y que se les proteja contra toda forma de discriminación por tales circunstancias.<sup>1</sup>

También a principios de la década de los noventa empezaron a ocurrir cambios institucionales de gran relevancia en México. Me refiero en específico a la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1990, que gestaría las bases para la creación de comisiones protectoras de derechos a nivel local, como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), en septiembre de 1993, la cual tengo el honor de presidir. Las comisiones de derechos

<sup>1</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en Nueva York el 20 de noviembre de 1989. Firmada por México el 26 de enero de 1990 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de julio de 1990. Entrada en vigor para México el 21 de octubre de 1990, artículo 2.

humanos resultaron ser una estrategia efectiva para visibilizar los derechos humanos y su importancia, impulsar su satisfacción y defenderlos en caso de violaciones por parte del Estado. Cabe destacar que las comisiones de derechos humanos fueron las primeras instituciones que defendieron casos en los que las personas habían sufrido discriminación.

Sin embargo, con la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en junio de 2003, la lucha contra la discriminación se elevó a un nivel superior, al contar México desde entonces con un organismo específico en la materia, que se ha dedicado a analizar el fenómeno de la discriminación y a defender a las personas que la sufren, con la diferencia de que, contrario a lo que ocurre con las comisiones de derechos humanos, al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) le es posible investigar presuntas violaciones cometidas por particulares y no sólo por personas servidoras públicas.<sup>2</sup>

En lo que respecta al caso de niñas, niños y adolescentes, es relevante mencionar también que en octubre de 2011 se incorporó a la Constitución federal, en su artículo 4°, el principio de interés superior de la niñez, que debe regir en todas las decisiones y actuaciones del Estado para garantizar de manera plena los derechos de los niños y las niñas.

Como puede observarse, actualmente existe todo un andamiaje jurídico e institucional que marca la posición del Estado en contra de la discriminación, y como tal se han desplegado toda una serie de medidas para que este enfoque permee en la sociedad. Desde el momento en que se empezaron a implementar las políticas públicas y se pusieron en el

<sup>2</sup> Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003, última reforma publicada el 1 de diciembre de 2016, artículo 43.

ámbito de lo público las cuestiones relacionadas con la discriminación, se comenzó a gestar un primer cambio cultural, el cual tenía que ver principalmente con la visibilización de la discriminación.

Visibilizar la discriminación es el primer y más indispensable paso para erradicarla. En México, un ejemplo concreto de esto lo constituye el racismo. En un primer momento, cuando se hablaba en México de discriminación venía a la mente el tema del racismo, somos un país en donde ha predominado durante mucho tiempo una percepción generalizada de que no somos racistas, sino más bien un poco clasistas. Se solía pensar que culturalmente no discriminábamos o lo que hacíamos de manera cotidiana no constituía discriminación por raza. Tales ideas se reforzaban, por ejemplo, al observar en las películas de Estados Unidos que el racismo allá era tajante y crudo hasta mediados del siglo XIX, cuando las personas afrodescendientes eran esclavas, sin ningún derecho y activamente se les separaba de poblaciones privilegiadas. Otro caso sería el genocidio perpetrado por el nazismo, que absurdamente consideró a personas judías, entre muchas otras, como seres inferiores que merecían la muerte. En México observábamos todo esto, que sentíamos tan ajeno, y pensábamos que era una prueba de que en México no había racismo, que nosotros éramos un ejemplo de inclusión. Incluso, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 reveló que 57.7% de las personas encuestadas creía que en México se trataba igual a las personas sin importar su tono de piel, o al menos mayormente igual.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010: Resultados generales*. México, Conapred, 2011, p. 42.

En ese contexto, es de resaltarse que en los últimos años hayan surgido socialmente una conversación y una discusión serias sobre el racismo en México y las particulares formas que adopta. Ello es muestra de cómo los cambios legales e institucionales, así como las políticas públicas implementadas han empezado a permear en la sociedad. En este punto estamos observando que las políticas públicas no han generado todavía un cambio tan notorio como lo quisiéramos en términos de que las personas no cometan actos discriminatorios o ser menos discriminadoras, pero sí han logrado visibilizar que existe la discriminación, cuáles son los motivos por los que lo hacemos y cómo se manifiesta esta práctica. Hay que reconocerlo, la discusión pública de la discriminación ha generado procesos de cambio cultural.

Los cambios en la estructura del Estado mexicano han desembocado también en la adopción gradual de una nueva perspectiva de infancias. Gracias a estas transformaciones se observa que las y los niños nacidos después de la década de 1990 y que han contado con más acceso a educación y a información han presentado varios elementos de cambio en la percepción de sí mismos como sujetos de derechos y, con ello, en su relación con las personas adultas. Por supuesto, las niñas y los niños no lo plantean en estos términos, pero sí son más conscientes de que tienen que recibir un trato digno, son personas más empoderadas o cuando menos más informadas. A 25 años de la Convención hay niñas y niños que saben que son sujetos de derecho, aunque no entiendan muy bien cómo se traduce eso en su relación con las personas adultas, pero lo dicen y lo demandan.

Como he podido atestiguar, niños, niñas y adolescentes son mucho más conscientes de sus derechos, y son ellos mismos quienes empujan e

impulsan las ideas nuevas, pues son quienes se cuestionan más. Cuando se enfrentan a situaciones como el acoso, la violencia escolar y otros procesos de violencia que se originan en la discriminación, ellas y ellos se asumen como parte de la dinámica y ven claramente su relación con la violencia cotidiana.

Ahora bien, es un error común considerar a la sociedad como un monolito, como una unidad más o menos homogénea. Para entender la conformación social hay que identificar las diferencias estructurales y las dinámicas que conlleva. Nuestra sociedad no sólo está fragmentada, sino que además reproduce esa propia fragmentación. La forma en que está configurado el Estado también perpetúa tal fragmentación. En ese entendido, no podemos hablar de un conjunto homogéneo de niñas y niños viviendo similarmente. En nuestro país hay muchos tipos de infancias y muchas formas de ver las infancias.

Entonces, no se observan cambios al mismo nivel en niñas y niños que viven en circunstancias de desigualdad. En la Ciudad de México, por ejemplo, no podemos esperar que las y los niños que acompañan a sus padres a vender cosas en un crucero, verdaderamente hayan vivido un cambio cualitativo profundo con relación a como se ven a sí mismos y si reconocen que son titulares de derechos. Estas situaciones, si bien pueden trastocar, por ejemplo, el ejercicio de sus derechos al descanso, al juego o a la educación, tienen que ver también con la realidad que vive esa familia, alimentando también un entendimiento erróneo sobre el rol que les corresponde a niñas y niños para contribuir a la familia.

A lo largo de mi carrera profesional he trabajado durante mucho tiempo desde el activismo por los derechos humanos de la infancia, lo que me ha permitido observar muy de cerca el fenómeno de la discriminación

contra este grupo de población, y he podido darme cuenta de las formas que ésta toma. En una ocasión, como parte de una dinámica, se nos pidió que fuéramos a cualquier tienda de abarrotes y observáramos que pasaba cuando había tanto niñas o niños como adultos listos para pagar. Quizás se podría pensar que atenderían primero a niñas y niños, pero no era así, las personas encargadas atendían primero a los adultos y luego les atendían a ellas y ellos. Éste es un proceso de discriminación muy sutil que en la cotidianidad no vemos, pero es básicamente una discriminación por edad, al no considerar al otro como un sujeto de atención diferenciada.

Cuando se trata de la infancia, hay cuestiones que tienen que ver con las relaciones de poder de las personas adultas hacia las y los niños. Generalmente se les discrimina porque se tiene una visión minorista de la niñez y la adolescencia. A las niñas, niños y adolescentes se les suele minimizar o “ningunear”. Se les niega la posibilidad de elegir e incluso opinar sobre asuntos que les conciernen, porque se considera que todos los temas importantes son “cosas de adultos” en los que no pueden estar, sin pensar que esto es discriminatorio, sino que se considera que es natural y deseable, lo que constituye una postura teórica conocida como “doctrina de la minoría de edad excluyente o discriminatoria”, y que es previa al desarrollo de la doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia sostenida justamente en la mencionada Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>4</sup>

Es frecuente que tanto el personal escolar como los padres y las madres se quejen de que niñas y niños hablan mucho de sus derechos, pero

<sup>4</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Garantía del derecho a la no discriminación en los ordenamientos jurídicos nacionales de la población infantil*. México, Conapred, 2008, pp. 163-164.

no de sus obligaciones. Este discurso es una reacción del mundo adulto hacia los derechos de la niñez. Las personas adultas, al enfrentarse a esta nueva perspectiva de derechos, reaccionan ligándola con una supuesta correspondencia con obligaciones, básicamente por un asunto de control. Finalmente, lo que las personas adultas quieren es que los niños y las niñas no se salgan de su control. Ello es una mala lectura de los derechos, porque el que los niños se sepan sujetos de derecho no quiere decir que sus madres, padres o tutores no puedan educarles y guiarles, lo que por supuesto conlleva el poder transmitir valores, reglas familiares, sociales y de convivencia. El enfoque de derechos y la perspectiva de derechos humanos no están peleados con la crianza ni con la educación en el ámbito familiar.

Tratar a las niñas, niños y adolescentes como sus iguales les cuesta mucho trabajo a las personas adultas. No se dan cuenta de que no es necesario pretender que no hay ciertas diferencias con respecto a su grado de desarrollo, sino que justamente hay que tratarles como seres humanos en construcción. Si básicamente se les trata como adultos chiquitos o como personas incapaces, no hay una relación igualitaria.

En ese contexto, todos los esfuerzos por generar un cambio deben desembocar justamente, entre otras cosas, en que niñas, niños y adolescentes ganen mayores espacios de participación en sus ámbitos cotidianos de socialización, como la casa o la escuela, donde puedan intervenir en la toma de decisiones que les conciernan a la par de las personas adultas.

Por ello, la lucha por los derechos de la infancia busca incidir sobre todo en las percepciones y prejuicios, se trata de generar un cambio cultural en nuestra relación con los niños y niñas. Por ende, la agenda

de derechos de infancia está naturalmente ligada con la agenda contra la discriminación. La propia agenda de los derechos humanos depende mucho de la agenda contra la discriminación, no solamente porque el hecho de que la equidad y no discriminación son derechos humanos, sino porque la discriminación provoca restricciones al ejercicio de muchos otros derechos. En ese sentido, muchos de los teóricos de los derechos de la infancia afirman que los derechos de las niñas y los niños son una revolución equivalente a la perspectiva de género, y tienen razón, hay una equivalencia en la revolución social que se está generando en términos de percepción de las infancias que es equivalente a la que ha causado la visión feminista.

Justamente el gran reto que tiene el Estado en la actualidad es consolidar los cambios culturales frente a la discriminación. En este esfuerzo debemos evitar recurrir a la criminalización. En nuestro país todo lo queremos resolver con tipos penales, como si el sistema penal tuviera la más alta eficiencia y no es así. Lo más importante no es criminalizar, cuando menos no en todos los casos, lo que tenemos que hacer es generar las condiciones que causen que la discriminación sea algo que socialmente no se permita, que no pase de largo, y que no sea visto como algo normal. Todos los marcos legales y toda la institucionalidad que tenemos deben conseguir introyectar en la sociedad que no es aceptable la discriminación. Entonces el gran reto sigue siendo un proceso cultural en donde cada vez haya más gente que repudie los ejercicios discriminatorios y las formas discriminatorias para vincularse.

Es en este punto donde vuelve a cobrar relevancia el trabajo de los organismos encargados de la promoción y defensa de los derechos humanos y el derecho a la no discriminación. No es posible concebir la

lucha de derechos humanos si no la concibes desde la lógica de la lucha contra la discriminación. Es parte fundamental para el trabajo de garantía y defensa de derechos humanos el tener muy clara la perspectiva de no discriminación, desde una perspectiva transversal. Es con esa lógica que tenemos que desarrollar la defensa de derechos. Por ello, en la CDHDF hemos procurado incorporar las perspectivas de no discriminación y de infancias en nuestros insumos de defensa de derechos, como ocurrió en el caso de la recomendación 2/2017, sobre violencia contra mujeres adolescentes y jóvenes que cumplían medidas de internamiento en la Comunidad para Mujeres de la Ciudad de México, y a quienes se violentó no sólo por el hecho de ser mujeres, sino también por ser adolescentes.<sup>5</sup>

Tampoco es posible hablar de promoción de los derechos humanos, que se contempla de forma importante en la educación e incidencia en derechos humanos, si no se utiliza la perspectiva de no discriminación de manera transversal. En ese sentido es que la CDHDF puso en marcha a partir de 2007 un conjunto de relatorías para atender de manera específica diversas situaciones de discriminación, entre las que posteriormente se incluyó la Relatoría por los Derechos de la Infancia, desde la que se promueve intensamente la incorporación de la perspectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la política pública en la Ciudad de México.<sup>6</sup>

Igualmente, si la discriminación es inaceptable en la sociedad, mucho más lo es en las instituciones públicas. En este punto histórico ya no

<sup>5</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 2/2017 [en línea]. 28 de abril de 2017. <[http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/04/reco\\_0217.pdf](http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/04/reco_0217.pdf)>

<sup>6</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Relatorías CDHDF [en línea], <<http://agendasdh.cdhdf.org.mx/quienes-somos/>>.

tendríamos que estar batallando con las instituciones discriminadoras. Quienes ocupen un cargo en el servicio público tienen que entender lo que la naturaleza de sus funciones entraña: brindar los servicios del Estado a todas las personas por igual, incluso a pesar de sus prejuicios personales. En ese sentido, las instituciones que protegemos derechos humanos desde diversos enfoques tenemos que redoblar esfuerzos en la capacitación y programas de formación, sobre todo para aquellas personas servidoras públicas que se encargan de la atención a la ciudadanía o que desarrollan programas sociales. Por ello, la CDHDF cuenta con una Dirección Ejecutiva de Educación, que se especializa, entre otras cuestiones, precisamente en la capacitación a personas servidoras públicas, y cuenta además, en su plataforma AprendeDH, con un curso en línea sobre derechos de niñas, niños y adolescentes.<sup>7</sup>

Finalmente, me gustaría cerrar con una reflexión sobre dos grandes retos en materia de discriminación racial en nuestro país y en la Ciudad de México. Hasta antes de que la lucha institucional contra la discriminación visibilizara las dimensiones de este problema, en nuestro país se consideraba que no éramos racistas, sin embargo, encuestas más recientes como las generadas por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México revelan que las personas indígenas siguen encabezando la lista de los grupos en situación de discriminación; además, el color de piel y otros atributos relacionados con la apariencia siguen apareciendo entre los motivos por los que las personas dijeron haber sufrido discriminación.<sup>8</sup> Asimismo, la percepción

<sup>7</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, AprendeDH [en línea], <<https://copred.cdmx.gob.mx/publicaciones/edis-2017>>.

<sup>8</sup> Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *Encuesta sobre*

que tenemos de las personas extranjeras, que pasaron de ser vistas como turistas, a reconocer la existencia de nuevas realidades migratorias y los pendientes en términos de incorporar la otredad, de conocer y valorar quiénes son los otros, y lo mucho que hay en mí de ellos y viceversa, lo mucho que nos parecemos en todo lo que importa pues, en un sentido, los otros somos todos. Este choque de las sociedades con la otredad que representan las personas migrantes e indígenas ha permitido evidenciar que incluso países que se consideraban con un discurso de derechos humanos de avanzada, hoy se muestran en total retroceso, con rancias actitudes de cerrazón.

La otredad es un espejo. No aceptar al otro o a la otra es como estar en la casa de los espejos de Chapultepec. A pesar de que veas que esa persona que se muestra frente a ti es más bajita, más alta, o simplemente con una imagen que te resulta extraña, no importa, la persona de enfrente sigues siendo tú. Eso es lo que todas y todos tenemos que contemplar a cada paso. No puede haber un mundo futuro si no se piensa desde nuestra otredad y la otredad de los otros, en igualdad y sin discriminación.

## Bibliografía

- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (CDHDF), AprendeDH [en línea], <<https://aprendedh.org.mx/>>.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (CDHDF), Recomendación 2/2017 [en línea]. 28 de abril de 2017. <[http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/04/reco\\_0217.pdf](http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/04/reco_0217.pdf)>.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (CDHDF), Relatorías CDHDF [en línea]. <<http://agendasdh.cdhdf.org.mx/quienes-somos/>>.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (CONAPRED), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010: Resultados generales*. México, Conapred, 2011.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (CONAPRED), *Garantía del derecho a la no discriminación en los ordenamientos jurídicos nacionales de la población infantil*. México, Conapred, 2008.
- CONSEJO PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO (COPRED), *Encuesta sobre discriminación en la Ciudad de México (2017). Principales hallazgos* [en línea]. México, Copred, 2017. <<https://copred.cdmx.gob.mx/publicaciones/edis-2017>>.





## Teresita Lanzagorta Bonilla

Con entusiasmo y confianza en las y los jóvenes, la directora de YouthBuild International en México ha encabezado, desde 2012, el programa Jóvenes con Rumbo. Su trabajo está enfocado a jóvenes en riesgo, con énfasis en la prevención de la violencia a partir del desarrollo de habilidades para la vida y la reinserción escolar y laboral. Ha abierto diez centros de juventud.

Licenciada en sociología, fue fundadora y directora de Servicios a la Juventud, A. C. (Seraj), organización en la que desarrolló programas sobre liderazgo juvenil, responsabilidad social, ciudadanía, educación, acceso a las tecnologías de información y comunicación, empleabilidad y prevención de la violencia.

Fue directora del Centro Juvenil Promoción Integral (Cejuv), donde de 1990 a 1996 impulsó programas con jóvenes en riesgo en colonias marginadas de la Ciudad de México. También fue subdirectora del Programa de Prevención del Crimen y Convivencia Familiar, desarrollado por ARD (Tetra Tech, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID). Es fundadora de la Red de Instituciones Especialistas en Juventud (RIE), formada por 80 organizaciones en 15 estados.

Convencida de que el mundo está muy lejos de los ideales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, ha dejado testimonio, como autora, en una serie de libros, tales como: *Jóvenes, ciudadanía y democracia, Participación juvenil en la construcción de ciudadanía, Responsabilidad social en jóvenes, un reto a la educación, Abran cancha. Propuesta metodológica de los espacios de promoción juvenil* y *El servicio social en las preparatorias*.

# La discriminación normalizada y aprobada en los espacios vitales de las personas jóvenes

Teresita Lanzagorta Bonilla

La creación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) son, sin duda, grandes avances para el país, porque vivimos en una sociedad que discrimina de múltiples maneras, muchas de ellas invisibles, normalizadas y hasta aprobadas por ciertos sectores de la población.

Algunas formas de discriminación son más evidentes y, por lo tanto, más fáciles de combatir. Pero existen innumerables formas de esta problemática que pasan inadvertidas, que están normalizadas en nuestra cultura, como juzgar a las personas por su apariencia física o, durante las entrevistas laborales, por su lugar de residencia. Se trata de comportamientos socialmente aprobados y, en consecuencia, invisibles como actos discriminatorios. Precisamente, éstos son los que, en México, afectan a las personas jóvenes en la escuela, en el trabajo y en las calles. A ellas quiero dedicar la parte sustancial de este texto y ofrecer algunas propuestas para superarlas.

## La población joven en México es discriminada y discriminadora

La Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2010 dedica un apartado a la discriminación de que son víctimas las personas jóvenes. Es un primer paso para visibilizar el problema; es el inicio de un trabajo que se podría hacer para conocer a fondo la forma y la recurrencia de este fenómeno entre la población juvenil. El texto lo señala de manera explícita: “El objetivo de esta publicación es brindar fundamentos para un mayor y mejor entendimiento de la discriminación en contra de las y los jóvenes”.<sup>1</sup> Las personas jóvenes experimentan discriminación y son, sin duda, un grupo que requiere especial atención. Representan una parte sustancial de la población. Según datos de la propia Enadis, las y los jóvenes sufren discriminación por su apariencia (24%), por su color de piel (19%); también por su preferencia sexual o las mujeres, por estar embarazadas.

El trabajo contra la discriminación hacia las personas jóvenes habría que plantearlo, entonces, a partir de dos estrategias: i) cambiar las representaciones que la cultura hace sobre las personas jóvenes y ii) erradicar prácticas discriminatorias en los tres espacios públicos más relevantes para la vida de las personas jóvenes, a saber, las escuelas, la “calle” y el trabajo. En las dos primeras la acción discriminatoria corresponde a autoridades del Estado: las educativas y la policía; por su parte, en el trabajo, la discriminación proviene de actores privados, en su mayoría personas empleadoras.

<sup>1</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010. Resultados sobre las y los jóvenes* [en línea]. México, Conapred, 2011, p. 8. <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-JOVENES-Accss.pdf>>.

## Cambiar la mirada dominante sobre las personas jóvenes

La primera estrategia debe enfocarse en modificar la mirada del mundo adulto al mundo de las y los jóvenes, y la cultura pública que así se articula, porque generalmente se trata de una mirada negativa.

De manera general, se suele ver a las personas jóvenes como un problema ante el que se necesitan medidas de represión, de control o, en el mejor de los casos, de “corrección” de sus comportamientos. Se les observa como un grupo “carente” de: experiencia, sensatez, visión de largo plazo y, entonces, se proponen acciones de autoridad, de “paternalismo”, bajo el falso supuesto de que el mundo adulto puede tomar buenas decisiones por ellos o ellas, ante la imposibilidad de desarrollar autonomías y tomar sus propias decisiones.

Tres datos en la Enadis llaman la atención sobre la urgencia del cambio cultural para enfrentar la discriminación hacia las personas jóvenes. En México una de cada 4 personas adultas (26% de las y los encuestados) considera que la opinión de las personas jóvenes no cuenta dentro del hogar. Esto es grave. Imagino que la incidencia sería mayor y peor si la pregunta se orientara a la participación y la valoración que se da a las personas jóvenes dentro de casa.

El segundo dato refiere que una de cada tres personas adultas considera que la razón de que algunos jóvenes no estudien ni trabajen es simplemente porque *no quieren hacerlo* (36%). El apelativo “ninis” ha hecho mucho daño a la juventud del país, pues coloca un nuevo estigma discriminatorio, que profundiza la visión negativa que ya hay sobre las y los jóvenes. Pero además, y esto es más grave aún, el estigma transfiere la

responsabilidad a las personas jóvenes por la discriminación que experimentan y las coloca como causantes de una situación que en realidad es de todo el país. La responsabilidad, más bien, corresponde al sistema educativo y al mercado laboral que generan la condición de rezago educativo y desocupación. Esta situación denota la falta de políticas públicas eficaces para la juventud que vive en condiciones de pobreza, marginación y exclusión. El funcionamiento de las escuelas y del mercado laboral es lo que lleva a las personas jóvenes a quedar fuera del sistema educativo y no estar preparados para iniciar su vida laboral. En todo caso, no son jóvenes “nini” sino, más bien “sin-sin”: sin oportunidades de educación y sin oportunidades de trabajo.

El tercer dato de la Enadis es aún más escandaloso. Casi la mitad de quienes participaron en la encuesta considera que se justifica llamar a la policía cuando hay jóvenes reunidos en una esquina (49%). A este respecto, una institución como el Conapred podría estar en campaña permanente para lograr cambios en el mundo adulto a fin de valorar positivamente a la juventud y dejarlos de considerar una amenaza; para permitirles opinar y participar en todos los ámbitos: familia, edificios habitacionales, organizaciones de vecinos, escuelas, etcétera. Así como en el caso de las niñas y niños la gran asignatura pendiente es su protección, en el caso de adolescentes y jóvenes el tema es la participación. El gran problema de la juventud es cómo incluirse en una sociedad que los excluye.

Si tenemos claro que el problema es la discriminación-exclusión y la imagen negativa que solemos tener las personas adultas en relación con la población joven, entonces imaginemos una campaña que haga evidente el problema y que proponga acciones concretas de inclusión.

Una campaña con frases o imágenes que recuerden siempre al mundo adulto que las personas jóvenes tienen derecho a un espacio, a participar y, sobre todo, que cuestionen la mentalidad para visibilizarles y mostrar que no son el problema. La campaña institucional que propongo, dirigida de manera expresa hacia las personas jóvenes, podría ser similar a las que se hacen para reserva de espacios exclusivos para las personas con discapacidad en los estacionamientos. También se podrían realizar acciones similares a la prohibición de fumar en lugares cerrados. Así como se señala “este es un espacio 100% libre de humo”, imaginemos que en cada multifamiliar o zona habitacional hubiera un espacio para las personas jóvenes acompañado de un letrero que dijera “este espacio es de las y los jóvenes”. También se podría diseñar una campaña que haga pensar a las personas adultas que las y los jóvenes merecen tener espacios, ser escuchados, ser libres en su manera de expresarse y no ser excluidos.

## **Cambiar las instituciones que afectan los espacios vitales de las personas jóvenes**

La segunda estrategia antidiscriminatoria debe centrarse en modificar las políticas y las prácticas de las instituciones que inciden en los derechos de las personas jóvenes. Se deben combatir las formas de abuso de poder de quienes ejercen autoridad y que consideran justificada la discriminación. Si no se modifican las reglas de convivencia en las escuelas, los criterios de contratación en el mercado laboral y las rutinas de patrullaje de la policía en las colonias y barrios populares, no hay manera de reducir y mucho menos erradicar la discriminación a las personas jóvenes.

A continuación ofreceré un panorama de la discriminación que experimentan las personas jóvenes, a partir de historias que he conocido en los últimos años y que se refieren a los tres ámbitos señalados, la escuela, el empleo y la calle. Busco ahondar en las raíces de las prácticas discriminatorias y sugiero recomendaciones de caminos concretos y viables para superar estas situaciones.

## **El abuso de poder en las escuelas**

El abuso de autoridad expresa y materializa la discriminación que viven a diario millones de adolescentes en las secundarias de este país. En marzo de 2017, en una zona marginal de Monterrey, el director de un plantel público decidió expulsar a 35 estudiantes de 3° de secundaria. Faltaban sólo cuatro meses para que concluyeran sus estudios.

“Lo mejor de la escuela es el recreo”, afirman muchos estudiantes. Las clases en general les resultan aburridas y sin estrategias o actividades que logren interesarles. Muy pocos docentes manifiestan el interés de vincularse con los intereses, gustos y aspiraciones de los estudiantes; muchos ni siquiera lo intentan fuera de sus metodologías tradicionales. Los contenidos educativos, así, poco tienen que ver con la realidad y las dinámicas sociales y, en consecuencia, las y los jóvenes no le encuentran sentido al acto de memorizar para responder mecánicamente un examen.

La escuela en Monterrey no era la excepción. Y en ese ambiente se empezaron a dar comportamientos de rechazo hacia la institución. Los chicos y chicas buscaban expresar su descontento y, para ello, se unieron entre sí y con otros muchachos de la comunidad y un día, hartos de la

escuela, de los maestros en general y en particular del director, le hicieron una broma muy pesada: rayaron su coche. Acto seguido vino la represión y la expulsión y sin defensa posible de un grupo de 35 jóvenes. Con base en el reglamento, sin debido proceso, sin derecho de audiencia, sin revisión por parte de tercera persona no directamente implicada, sin consideración a factores atenuantes o agravantes, se procedió a la expulsión.

¿Qué significa que un sistema educativo expulse así a jóvenes que estaban a cuatro meses de concluir su educación secundaria? En primer lugar, estos jóvenes no tienen la menor posibilidad de ir a otra escuela, ni particular por la falta de recursos ni pública porque, por haber sido expulsados, no los admiten en alguna otra institución similar. Negar el derecho a la educación, de esta manera, a un grupo de jóvenes es, sin duda, un abuso de autoridad. Suele ser la práctica a la que se recurre ante la falta de entendimiento de la cultura juvenil. El caso de la escuela en Monterrey es grave por el número de jóvenes afectados y la forma en que se les negó la posibilidad de continuar en la escuela, al tiempo que se atendían sus inconformidades y se les hacía responsables por su falta. Pero no se trata de un hecho aislado. La expulsión de las escuelas se da constantemente por presuntas faltas de disciplina, por asociarse entre sí las y los jóvenes, por tatuajes, por la forma de vestir, por el corte o color de pelo, entre otras causales de discriminación.

Cuando pude platicar con el director de la escuela me dijo: “Los corrí por peligrosos, hasta pertenecen a grupos”. Resulta, pues, que quienes se asocian son vistos como peligrosos. En muchas ocasiones he preguntado a directivos de escuelas si en éstas existen organizaciones juveniles y todos me contestan que no. Pero al entrar en comunicación con los estudiantes aparecen organizaciones deportivas, artísticas, pandillas;

grupos creados por las personas jóvenes, sin permiso de nadie, sin estructura o reconocimiento; sólo por el gusto de estar.

En general, en las escuelas son discriminados las y los jóvenes por sus gustos y, también, sus organizaciones son relegadas y enfrentadas. Quedar fuera de la escuela es en sí un hecho de exclusión social. Tiene varias consecuencias. Primero, afecta el derecho a la educación, por el hecho de quedar trancos sus estudios; pero también porque crea un estigma que los acompaña y que hace que estos jóvenes que dejaron la escuela sean vistos en su comunidad y familia como personas fracasadas, como seres negativos y problemáticos. De ahí se deriva una cadena de discriminaciones y señalamientos de parte del mundo adulto que genera más exclusión y desigualdad.

El abandono escolar, como es llamado por las autoridades educativas, es un problema muy grande en nuestro país. Se inicia desde la primaria y se agudiza en la educación media superior, que cada año es abandonada por más de 600 mil estudiantes, de acuerdo con los datos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y pueden ser hasta 700 mil conforme a datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Y aunque hay múltiples causas —hay que subrayarlo—, no fracasan las personas jóvenes sino el sistema educativo, que no garantiza la permanencia escolar ni la conclusión de la educación obligatoria. Y fracasa el Estado que no garantiza el derecho a la educación. Porque siempre que se les ofrece una oportunidad a estos mismos jóvenes en un ambiente distinto, con trato respetuoso y atención personalizada, ellos y ellas transforman sustancialmente su conducta, no por coerción sino por convicción.

Recientemente, el INEE emitió las *Directrices para mejorar la permanencia escolar en la educación media superior*. Es un hecho que hay que reconocer

porque nos debe ayudar a adquirir conciencia sobre el problema y su magnitud. Y, sobre todo, debe llevar a actuar pronto y eficazmente para disminuir el abandono escolar y hacer lo necesario para garantizar el acceso universal, sin discriminaciones, del derecho a la educación como señala la ley. Estas *Directrices* constituyen un avance significativo porque proponen la revisión de los reglamentos para promover la permanencia escolar.

A partir del referido caso en Monterrey, y de la magnitud del abandono escolar que, entre otras causas, se genera por la sistemática discriminación de las personas jóvenes en las escuelas, se hace necesario modificar los ambientes escolares en un sentido incluyente, lo que implica cambiar los reglamentos escolares de manera participativa. En 2005 tuve la oportunidad de hacer un ejercicio participativo con estudiantes de las secundarias técnicas de Iztapalapa, a quienes se les pidió revisar y reformular los reglamentos escolares. La mayoría de éstos, para el caso de las secundarias y bachilleratos del país, son contrarios a los derechos básicos de la población estudiantil. No pasarían una somera revisión de los organismos públicos de derechos humanos o del propio Conapred. Los reglamentos fueron redactados por personas adultas como un medio de control sobre las y los estudiantes. En muchos aspectos son un instrumento de sometimiento y discriminación. Estos reglamentos contienen medidas disciplinarias como la expulsión, que contradice el derecho a la educación, y no garantizan un debido proceso, con derecho de defensa, audiencia o apelación. En algunos reglamentos, incluso, se incluyen disposiciones discriminatorias relacionadas con la vestimenta, la apariencia y los cortes o peinados del cabello.

Desde mi experiencia, abrir estos procesos a la participación de las y los jóvenes no implica ningún riesgo. No genera caos, todo lo con-

trario. Puedo dar testimonio de cómo estudiantes jóvenes de barrios populares en una de las zonas más conflictivas de la Ciudad de México—Iztapalapa— volcaron su entusiasmo creativo para generar un reglamento que favoreciera una mejor escuela: más limpia, cordial, bonita y donde pudieran convivir de mejor manera. Los mecanismos de participación darían como resultado una escuela incluyente, tolerante y democrática.

Considero que cambiar los reglamentos escolares sería el inicio de una cultura escolar centrada en las y los estudiantes. Un grupo que define sus normas de convivencia está ejerciendo su ciudadanía; se apropia del espacio y se hace responsable de lo que ahí sucede. Desde la secundaria, las y los jóvenes deberían contar con las condiciones para hacerlo de manera positiva. Se trata de una acción concreta que redundaría en el combate de la discriminación y, por tanto, en la disminución de las expulsiones y el abandono escolar de las personas jóvenes en el sistema educativo. De ahí se podrían derivar muchas más acciones. Éste es sólo un paso. Empecemos a transformar el ambiente escolar desde y con las y los jóvenes. Entonces, la pregunta sería: ¿cómo promover un trabajo de revisión y mejora participativa de los reglamentos escolares con perspectiva de juventud y de no discriminación?

## **Las mil y una formas de discriminación en la búsqueda de un empleo**

164

Casi todas las personas jóvenes, excepto aquellas con mayores recursos y con una red de relaciones e influencias, en el momento de buscar empleo son víctimas de un sinnúmero de prácticas discriminatorias. Se aplican

filtros considerados normales, tales como la universidad de procedencia o la apariencia (color de piel, talla corporal, adecuación a los estándares de belleza, la forma de vestir). Trabajando en acciones de empleabilidad en barrios de altos índices de violencia en Tijuana, Monterrey, Ecatepec y Ciudad de México, llama particularmente la atención saber que, de unos años a la fecha, hay una pregunta más en las solicitudes de empleo que refiere a la zona o colonia donde residen quienes aplican por una posición laboral. La percepción tras este cuestionamiento es que las y los jóvenes que viven en las colonias tomadas por el crimen organizado y en donde generalmente se distribuyen drogas, no son elegibles para un empleo. Entonces, un joven que nace en esas colonias, que su familia ha vivido ahí por décadas, que nunca ha participado de actividades ilegales, queda marcado con un estigma discriminatorio que genera una barrera más que tendrá que enfrentar si desea tener acceso a un trabajo digno.

Para las personas jóvenes de sectores populares ya es complicado iniciar su vida laboral y acceder a un primer empleo formal debido a las deficiencias del sistema educativo que no los forma ni para la vida ni para el trabajo. La situación de estos mismos jóvenes se ve agravada por la falta de experiencia y la carencia de una red de relaciones y contactos. Si a esta situación sumamos, además, las prácticas discriminatorias sobre lugares de residencia, lo que se hace es aumentar las barreras a su vida, a su desarrollo profesional y, por ende, se les está negando la posibilidad de un futuro distinto y mejor.

Por tanto, resulta urgente que la autoridad intervenga para obligar a las personas empleadoras a modificar los filtros que consideran normales, pero que son discriminatorios. Quienes ofrecen trabajo deben buscar talento en las y los jóvenes y no centrarse en la universidad de

procedencia, la apariencia física o la forma de vestir. Deben además considerar, como se hace en otros países, que el primer empleo debe ser una etapa de capacitación de las personas jóvenes que aporta a su formación; y que en este momento no se debería exigir experiencia para, así, romper con el círculo vicioso que impide iniciar de manera satisfactoria el desarrollo profesional de una persona.

Las y los jóvenes que son discriminados del ejercicio del derecho al empleo digno, seguro y adecuadamente remunerado constituyen una diversidad de formas de habitar el mundo laboral. Por ejemplo, está el caso de las mujeres jóvenes que ejercen el trabajo del hogar. Aquí hay que reconocer la manera en que el Conapred, a lo largo de los años, ha apoyado las iniciativas para formalizar el trabajo del hogar y garantizar los derechos de seguridad social que resultan de éste. Muchas trabajadoras del hogar son jóvenes, algunas de ellas incluso menores de edad. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para 2017 hay casi medio millón de trabajadoras del hogar menores de 30 años. Poco más de 100 mil tienen entre 15 y 19 años de edad y poco más de 365 mil son mayores de 20 años y menores de 30. También hay trabajo infantil, que incluiría a jóvenes de 12 a 15 años, que no se contabiliza en las estadísticas de ocupación y empleo. Sin duda, el país daría un gran avance en materia de justicia y no discriminación si se ratifica el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y se reforman el marco normativo del empleo y la seguridad social que todavía contiene disposiciones discriminatorias.

Hay otro sector que vive circunstancias muy parecidas a las de las trabajadoras del hogar, es decir, sin contratos, sin seguridad social, sin horarios máximos y con condiciones de riesgo laboral. Son las personas

que trabajan en la construcción. En este caso la gran mayoría son hombres y un alto porcentaje de ellos son también jóvenes. Los albañiles, como suele llamárseles, se agrupan en cuadrillas. En ellas, los más jóvenes son el último nivel de la cadena y son, desde luego, los más maltratados. Son discriminados por sus empleadores y por sus pares; son obligados a las tareas más pesadas; reciben el menor salario del grupo; carecen de seguridad social o de seguro contra accidentes. Todo lo anterior, por ser jóvenes y no “maestros”.

A este respecto, se vuelve necesario eliminar filtros discriminadores en la contratación de jóvenes y dignificar el trabajo de la construcción. También el impulso de alianzas con el sector privado para combatir prácticas discriminatorias como los filtros de empleabilidad basados en la escuela de procedencia o el lugar de residencia. Adicionalmente, se podrían fomentar acciones para el cumplimiento de la legalidad laboral en el caso del trabajo de la construcción. Hay experiencias en otros países, como Argentina, que muestran que es posible dignificar este sector laboral, regular sus tareas, garantizar la seguridad social e, incluso, apoyar a los trabajadores para su desarrollo profesional y, así, que ellos puedan acceder a una vida de calidad y libre de discriminación. Prácticas como éstas deberían servir de modelo e inspiración. Asimismo, mejorar las condiciones de las personas jóvenes en su incorporación al trabajo, eliminando las prácticas discriminatorias de que son víctimas, facilitaría la difícil transición entre el estudio y el trabajo que hoy padecen las personas jóvenes en nuestro país.

## **La policía, un órgano discriminador de la población joven por excelencia**

De acuerdo con la Enadis 2010, casi la mitad de la población adulta llamaría a la policía si observa a un grupo de jóvenes reunidos en la cercanía. Este dato confirma lo que he venido señalando: que el mundo adulto en general observa a las y los jóvenes como un problema, como un peligro para sus colonias, para su multifamiliar, para su escuela. Y que también las personas adultas consideran que corresponde a la fuerza policiaca controlar el problema.

Ahora quisiera aludir a la manera en cómo la policía se relaciona con las personas jóvenes. Para la policía, un joven es peligroso sólo por serlo. Las prácticas de violación de derechos por parte de la policía son cotidianas. El año pasado estábamos trabajando con un grupo de jóvenes en la rehabilitación de un espacio público, siguiendo un modelo probado de empleabilidad, formación para la vida y el trabajo, así como de prevención de la violencia. Los jóvenes eran vecinos de una misma colonia, hombres y mujeres que por diferentes circunstancias habían abandonado sus estudios y no tenían ninguna ocupación. A ellos y ellas se les invitó a participar en la remodelación de un espacio público que se convertiría en un Centro de Juventud. Las y los jóvenes entusiastas pintaban y decoraban un espacio, y lo hacían en un ambiente positivo y de participación. Llegó una patrulla y, sin dar tiempo a explicar nada y sin ningún motivo, se los llevó. “Los levantó”, como dicen ellos. Cuando un asesor del programa preguntó la razón del levantamiento, un policía explicó lo siguiente: “son jóvenes, uno nunca sabe lo que pueden hacer; era mejor levantarlos de una vez”. Por más que se les explicó que trabajaban de manera

organizada, limpia, positiva, los policías sólo repetían esas frases. De tal manera que ser jóvenes y estar juntos en grupo se consideran razones suficientes para agredirlos y llevárselos, alegando una acción preventiva.

En varios municipios del país han existido esfuerzos por acercar la policía a los trabajos comunitarios. Sin embargo, en la mayoría de los casos se exige el cambio de un solo lado, es decir, que son las y los jóvenes quienes deben cambiar, vestirse distinto, hablar diferente, actuar como las personas adultas consideran correcto. Es como si la cultura juvenil tuviera que cambiar para lograrse una convivencia pacífica con la policía. ¿No será que necesitamos cambiar, más bien, la visión que tiene la policía de la juventud?

Definir este tercer espacio donde pasan largo tiempo de su vida las personas jóvenes resulta más difícil que hacerlo con la escuela o el trabajo. Por eso se caracteriza en general como la “calle”. Ésta tiene un gran significado para las y los jóvenes: puede ser una banqueta, la puerta de una tienda, una escalera, un andador, un camellón, un parque, un terreno baldío, un estacionamiento. Las y los jóvenes refieren que ahí se sienten libres, que ahí pueden ser más lo que son, que ahí se encuentran con sus pares, ahí se enamoran, ahí sueñan, ahí crean. Es por esto que resulta muy grave cuando las personas adultas, y en particular la policía, criminaliza esos espacios o se los arrebatata.

Las personas jóvenes en los barrios populares y las zonas urbanas marginadas que no pueden asistir a clubes o actividades formativas fuera de la escuela (clases de música, teatro, deporte y tantas más), tampoco son bien vistas en los espacios públicos de convivencia comunitaria si su vestimenta o apariencia física resulta distinta o amenazadora. Por eso su espacio de convivencia es “la calle”.

La población joven tiene el derecho de hacer uso de estos espacios como cualquier persona. No hay nada malo en “estar en la calle”. Especialmente cuando las políticas de vivienda generaron unidades de habitación en vez de espacios de convivencia familiar. Una buena ciudad sería aquella que no sólo permite, sino que además fomenta y colabora para que las calles sean espacios seguros y disfrutables. Incluso espacios públicos de convivencia como los centros comunitarios replican la cultura de discriminación y exclusión hacia las y los jóvenes. Son muy acogedores para niñas y niños, y también para personas mayores, pero replican el miedo a la juventud, a su presencia y a su cultura. La imagen negativa de la juventud, que suele tener el mundo adulto, aunada a la creciente realidad de jóvenes participando en actividades violentas o que se han sumado a grupos delictivos u organizaciones ilegales hace que crezca el miedo hacia las personas jóvenes. Ellos y ellas son víctimas y victimarios de la violencia, no hay duda.

Por todo esto, necesitamos crear espacios seguros para las personas más jóvenes. Es un lugar común pensar que, en la esquina, ellas y ellos “toman y se drogan”. Y si bien esto sucede con frecuencia, es una generalización absurda y falaz. Miles de jóvenes están en la calle porque no tienen otro espacio. Así, urgen espacios de convivencia para jóvenes y mantener seguras las calles sin expulsar a las personas jóvenes de éstas; más bien, garantizando y favoreciendo su presencia positiva practicando deportes o realizando actividades de todo tipo.

## Conclusión

Si como país lográramos un cambio en la cultura escolar mediante reglamentos que respeten los derechos de las personas jóvenes; si se eliminan procedimientos y filtros en la contratación laboral; si se reconocen derechos laborales de las trabajadoras del hogar y los trabajadores de la construcción; si dejamos que las personas jóvenes usen y disfruten de los espacios públicos y, además, si modificamos las prácticas criminalizadoras de los cuerpos policíacos hacia las personas jóvenes, tendríamos un país con mucho menos discriminación hacia la juventud.

El Conapred, en los años por venir, podría orientar sus esfuerzos de investigación, de cambio cultural y de recomendaciones de política pública a estos tres ambientes, la escuela, el empleo y la calle, en especial frente a las prácticas descritas que son las de mayor agravio discriminatorio hacia las personas jóvenes. Si además lo hiciera con participación de los propios jóvenes, considerándolos como sujetos de transformación de una sociedad discriminadora a una incluyente, el cambio sería mayor y mejor.





## Carlos Heredia Zubieta

Nacido en Tampico, Tamaulipas. Licenciado, maestro y doctor en economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad McGill de Montreal y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), respectivamente. Ha trabajado durante más de 30 años con organismos civiles en México, Estados Unidos y Canadá sobre temas comerciales, de integración económica, banca multilateral y migración.

Desde 2009 es profesor asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), cuya División de Estudios Internacionales dirigió entre 2010 y 2013. Sus líneas de investigación son: migración desde Centroamérica y México hacia Estados Unidos, comunidades latinas en ese país, así como los factores internos que inciden en la política exterior estadounidense. Ha aprendido de la población migrante lo que significa la discriminación. Fue diputado federal en la 57 Legislatura al Congreso de la Unión. De 2003 a 2008 fue asesor en asuntos internacionales del gobierno de Michoacán. Es asociado fundador del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) y miembro del Consejo Asesor del Instituto de México en el Centro Woodrow Wilson, en Washington, D. C.

Es analista en diversos medios de comunicación (Foro TV, CNN en español, *El Universal*, entre otros). Es coautor, junto con Susana Chacón, de *Estados Unidos: política interna y tendencias globales* (FCE / CIDE, 2017).

Está casado con Claudia y es papá de Juan y Ofé. Habla inglés con acento de Minnesota y francés con entonación quebequense; su sueño dorado es aprender chino mandarín. Le va a las Chivas y al Barcelona, y es fan del cine de González Iñárritu, Almodóvar y Tarantino.

# Asignatura pendiente: concretar protecciones legales hacia los migrantes y solicitantes de refugio

Carlos Heredia Zubieta

RESUMEN EJECUTIVO. Hay una contradicción fundamental en la posición del gobierno mexicano sobre los derechos de los trabajadores migratorios y de los solicitantes de refugio: en foros gubernamentales nacionales e internacionales, el discurso plantea que nuestra legislación honra los derechos humanos, mientras que en el terreno de los hechos la gestión migratoria cotidiana opera en la dirección opuesta. Los migrantes mexicanos deportados enfrentan estigmas y prejuicios cuando regresan a éste, que es su país. Adicionalmente, los transmigrantes y solicitantes de refugio centroamericanos enfrentan un muro erigido por México en el río Suchiate y reforzado en el Istmo de Tehuantepec, caracterizado por la política migratoria de contención–detención–deportación instrumentada sea por presiones de Estados Unidos, sea por determinación propia. Estas prácticas ponen de relieve una gran asignatura pendiente: concretar las protecciones legales hacia los migrantes y solicitantes de refugio —como personas históricamente relegadas en los ámbitos locales— así como la creación, ruptura y reconfiguración de las actitudes mexicanas en torno a este tema. Este texto propone varias vías

para cambiar la visión sobre la migración y el refugio de modo que sea consistente con nuestra Constitución y sus leyes secundarias.

## **1. Introducción: el marco jurídico y la misión del Conapred**

El artículo 1º de nuestra carta magna<sup>1</sup> dice a la letra:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte [...] favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, 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.

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. Disponible en: <<https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>> (Consulta: 6 de abril, 2018).

A su vez, la meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,<sup>2</sup> denominada “México con Responsabilidad Global”, prevé garantizar en el territorio nacional los derechos de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) es un órgano del Estado creado en 2003 por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED). El Consejo es la institución rectora para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social, avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad. El Conapred enfrenta un doble desafío: contribuir a poner fin a prácticas viciadas en el aparato gubernamental e impulsar campañas de información y educativas para combatir los prejuicios racistas y discriminatorios en el seno de la sociedad mexicana.

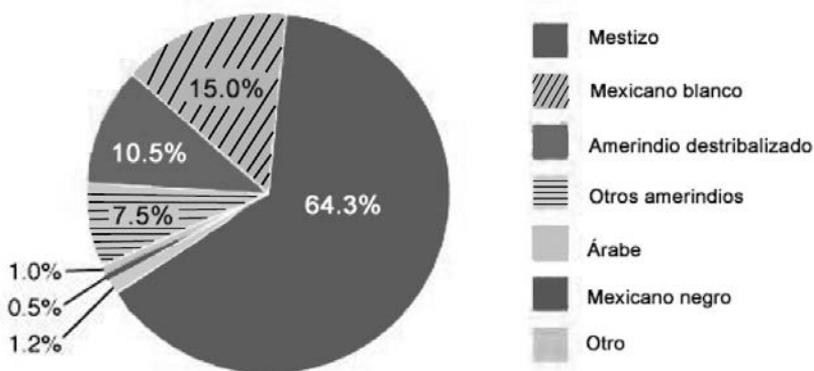
## **2. Nuestras actitudes hacia las personas migrantes**

La palabra *migrante* tiene en el habla cotidiana de amplios segmentos de la población en México una connotación peyorativa, despectiva. El estereotipo de migrante responde a prejuicios y a una visión racista: describe a personas de escasos recursos, morenas y de muy baja escolaridad, cuya salida de México hacia Estados Unidos supuestamente aligera las presiones de empleo para la economía mexicana. El grado de aceptación

<sup>2</sup> Secretaría de Gobernación, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* [en línea]. México, Secretaría de Gobernación, 2013. <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)> (Consulta 6 de abril, 2018).

o rechazo de inmigrantes está directamente vinculado al hecho de que en México el poder económico y político está concentrado en manos de la población mexicana blanca, que representa aproximadamente 15% de la población total (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. La composición étnica de la población en México (2010)



Fuente: Encyclopaedia Britannica, “Ethnic Groups” [en línea] <<https://www.britannica.com/place/Mexico/Ethnic-groups>> (Consulta: 6 de abril, 2018).

Cuando nos referimos a residentes en México que son nacionales de Estados Unidos, Canadá o de países europeos, en el lenguaje cotidiano no usamos la palabra inmigrantes para describirlos. Son inversionistas, profesores, empresarios, diplomáticos; en suma, profesionales expatriados, clasificados como personas cuya movilidad no es migratoria y cuya inserción y asimilación en la sociedad mexicana es facilitada por su con-

dición económica y social y por su extracción étnica. Si llega a México un joven estadounidense blanco, desde que aterriza en el aeropuerto tiene el camino despejado para insertarse entre la élite económica y social de nuestro país. Si llega a México una joven hondureña de extracción indígena o campesina, que viene huyendo para salvar su vida entre amenazas de las maras y pandillas, empieza su vía crucis desde que trata de ingresar a territorio nacional por Tapachula. Una mirada cuidadosa a esta dicotomía nos obligará a aceptar que la discriminación en México es un problema estructural, no anecdótico, ni meramente circunstancial.

En Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo, estados fronterizos con Guatemala y Belice, así como en las entidades que están en las rutas de los migrantes hacia el norte, transitan personas procedentes de Guatemala, Honduras y El Salvador, cuya situación es especialmente vulnerable dada su condición migratoria irregular. Como se ha hecho ver en distintos estudios,<sup>3</sup> su vulnerabilidad deriva también de la falta de redes sociales, de su género o preferencias sexuales (mujeres y población LGTBTTI), del miedo o la desconfianza a acercarse a las instituciones y factores sociales e institucionales, así como el ser objeto de la discriminación étnica y la xenofobia. Todas estas personas se enfrentan a la invisibilización y a un limitado acceso a esquemas de protección tanto ante actos de violencia como en casos de desastres asociados con amenazas naturales.

<sup>3</sup> Luis Enrique Calva Sánchez, Alejandra Castañeda, Marie-Laure Coubès y María Dolores Paris Pombo, *Principales resultados de la Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes (EAAM), devueltos por autoridades migratorias, 2012* [en línea]. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2015. <[https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2015/03/EAAM\\_19\\_marzo.pdf](https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2015/03/EAAM_19_marzo.pdf)> (Consulta: 6 de abril, 2018).

**Cuadro 1. Eventos de población migrante de Guatemala y El Salvador devuelta por el Instituto Nacional de Migración de México, 2007–2016**

Años	Total general de población devuelta	Población de Centroamérica,* Cuba y Ecuador devuelta	Porcentaje de nacionalidades seleccionadas con respecto al total de devoluciones
2007	113,206	108,385	95.74
2008	87,386	84,250	96.41
2009	64,447	62,342	96.73
2010	65,802	63,448	96.42
2011	61,202	59,424	97.09
2012	79,426	77,696	97.82
2013	80,902	78,887	97.51
2014	107,814	105,233	97.6
2015	155,418	151,186	97.28
2016	147,370	143,004	97.03

\* Los países que integran esta categoría son El Salvador, Guatemala y Honduras. En la columna se incluyen Cuba y Ecuador por su importancia relativa frente al resto de nacionalidades, aunque su peso relativo con respecto a las tres nacionalidades del norte centroamericano es muy menor. Fuente: Publicado en Casillas, Rodolfo y Rodolfo Cordova (2018, p. 7). Elaborado por Rodolfo Casillas R., con base en *Boletín de Estadística Migratoria* del Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria. <[www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos), 2001-2017>.

La experiencia de la población migrante ocurre en el marco de un entramado institucional poco claro, en el que las responsabilidades de las diferentes corporaciones policiales, autoridades migratorias, el ejército y la marina se diluyen. Un problema fundamental es la falta de coordinación e intercambio de información entre las autoridades y corporaciones policiales de los distintos niveles de gobierno. Las personas de origen hondureño, salvadoreño y guatemalteco representan al menos nueve de

cada diez personas migrantes o solicitantes de refugio en nuestro país (Cuadro 1). Se trata en su gran mayoría de personas con necesidad de protección internacional derivada de su desplazamiento por la violencia sistémica que azota a estos países.

Las agresiones contra las personas migrantes han conocido hechos dramáticos como las masacres de San Fernando, Tamaulipas (72 migrantes en agosto de 2010 y 195 cuerpos localizados en fosas clandestinas en 2011) y los 49 torsos de migrantes localizados en Cadereyta, Nuevo León, en 2012. Por no haber clasificado los hechos como graves violaciones, éstos se siguen investigando como homicidio y delincuencia organizada, que son considerados delitos comunes. En el mejor de los casos, las investigaciones se realizan de manera fraccionada, sin que haya coordinación entre las competencias federal y estatal y sin tener una investigación que incluya a agentes del Estado.<sup>4</sup>

Otro problema es que una parte considerable de la economía subterránea se basa en la depredación de la persona migrante. Esta economía ha generado situaciones de violencia focalizadas en los migrantes. Es decir, las personas que transitan por México se ven particularmente expuestas al secuestro masivo, a la trata de personas y a otros delitos. Sin embargo, estos factores no inhiben la migración, dado el gravísimo nivel de violencia

<sup>4</sup> Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), *Informe alternativo dentro del proceso de revisión periódica del Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares respecto de México* [en línea]. México, Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala/Comité de Familiares de Migrantes del Centro de Honduras/Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos de El Progreso/Comité de Familias de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador/Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho/Pastoral de Movilidad Humana en Honduras, 2017. <<http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/Informe-alternativo-a-CTM-respecto-de-Mexico-FINAL.pdf>> (Consulta: 6 de abril, 2018).

estructural y sistémica existente en Guatemala, Honduras y El Salvador, que opera como factor de expulsión, ya no sólo de migrantes en busca de empleo, sino también de personas que huyen para salvar sus vidas.

**Cuadro 2. Estadísticas generales de solicitud y reconocimiento de refugio en México para nacionales de Honduras, Guatemala y El Salvador para el periodo 2013–2017**

País	Año	Solicitantes	Abandonos	Desistidos	Solicitantes que concluyeron procedimiento	Reconocidos	PC	No reconocidos	Tasa de cobertura TC	Tasa de protección TP
Honduras	2013	530	84	78	368	110	26	232	36.95%	25.66%
	2014	1035	228	148	659	236	39	384	41.72%	26.57%
	2015	1560	348	157	1055	379	70	606	42.56%	28.78%
	2016	4159	1053	157	2864	1254	348	1262	55.93%	38.52%
	2017	4272	706	68	1537	378	392	767	50.09%	18.02%
Guatemala	2013	48	15	2	31	7	1	23	25.8%	16.66%
	2014	108	22	16	70	28	9	33	52.86%	34.26%
	2015	102	28	5	69	27	7	35	49.27%	34.31%
	2016	437	96	12	326	142	41	143	56.13%	41.88%
	2017	676	128	4	239	55	68	116	51.46%	18.19%
El Salvador	2013	309	46	31	232	97	1	134	42.24%	31.71%
	2014	626	105	70	451	152	19	280	37.91%	27.32%
	2015	1476	251	137	1088	474	69	545	49.91%	36.79%
	2016	3493	860	103	2489	1412	262	815	67.25%	47.92%
	2017	3708	516	29	1509	525	441	543	64.02%	26.05%
<b>Totales</b>		<b>22539</b>			<b>12987</b>	<b>5276</b>	<b>1793</b>	<b>5918</b>		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, disponibles en: <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS\\_2013\\_A\\_4TO\\_TRIMESTRE\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/290340/ESTADISTICAS_2013_A_4TO_TRIMESTRE_2017.pdf)>.

## Cuadro 2. Estadísticas generales de solicitud y reconocimiento de refugio en México para nacionales de Honduras, Guatemala y El Salvador para el periodo 2013–2017 (*Continuación*)

### REFERENCIAS CONCEPTUALES

**Solicitante de la Condición de Refugiado:** extranjero que encontrándose en territorio nacional, accede al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, mismo que se tramita ante la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y que podría ser canalizado por cualquier autoridad (Artículo 21 de la Ley sobre Refugio, Protección Complementaria y Asilo Político).

**Abandono y Desistimiento:** actos unilaterales que concluyen el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, derivado de acciones atribuibles al solicitante, sin que la COMAR se haya pronunciado respecto al fondo del asunto.

**Solicitante que Concluye el Procedimiento:** extranjero que llevó a fin su procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, sin que se actualizara ningún supuesto de abandono ni desistimiento.

**Reconocidos como Refugiados:** extranjeros que encontrándose en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, tras el análisis respectivo de la COMAR, recibe protección internacional por el Gobierno de México.

**PC Protección Complementaria:** extranjero que encontrándose en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 28 de la Ley sobre Refugiados, tras el análisis de la COMAR, recibe protección internacional por el Gobierno de México.

**No Reconocidos:** extranjeros que tras el análisis respectivo, no son reconocidos como refugiados ni reciben protección complementaria.

\* **Personas que reciben Protección Internacional:** extranjeros que residen en forma permanente en México por haber sido reconocidos como refugiados o por recibir protección complementaria.

TC: el cociente de Reconocidos + PC / Solicitantes que concluyeron procedimiento.

TP: el cociente de Reconocidos + PC / Total de solicitantes.

### 3. A 15 años de la fundación del Conapred, avancemos en prácticas no discriminatorias en migración y refugio

Son objetivos del Conapred: formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, así como coordinar las acciones de

las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.<sup>5</sup>

Puede afirmarse que en México existe una casi total impunidad de delincuentes y funcionarios corruptos que cometen delitos contra las personas migrantes y solicitantes de asilo. La ineficacia del sistema de justicia favorece la tolerancia hacia los criminales y, por lo tanto, la perpetuación de la violencia contra los migrantes. La multiplicación de retenes y la participación de la policía en el control migratorio más que proteger la seguridad de las personas migrantes parecen haber contribuido al recrudecimiento de la violencia y a las violaciones a los derechos humanos.<sup>6</sup>

Adicionalmente, los valores de la sociedad de acogida o de tránsito, particularmente las actitudes racistas o xenófobas, así como las de intolerancia religiosa o de género, hacen mucho más peligrosa la vida de los migrantes, al legitimar la discriminación, la segregación, las agresiones y la violencia.<sup>7</sup>

Los resultados de la encuesta Las Américas y el Mundo, realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 2014, arrojan la siguiente conclusión: más que las cuestiones económicas —aunque no puede dejarse de lado el temor de enfrentar competencia en el mercado laboral—, las preocupaciones acerca de la inseguridad y

<sup>5</sup> Véase el artículo 17 de la LFPED.

<sup>6</sup> Calva *et al.*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>7</sup> María Dolores Paris Pombo, Melissa Ley Cervantes y Jesús Peña Cervantes, *Migrantes en México. Vulnerabilidad y riesgos* [en línea]. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte / Organización Internacional para las Migraciones, 2016, p. 21. <[https://www.researchgate.net/publication/299422306\\_Migrantes\\_en\\_Mexico\\_Vulnerabilidad\\_y\\_riesgos](https://www.researchgate.net/publication/299422306_Migrantes_en_Mexico_Vulnerabilidad_y_riesgos)> (Consulta: 6 de abril, 2018).

el etnocentrismo determinan las actitudes y opiniones de los mexicanos hacia los inmigrantes.<sup>8</sup>

En este sentido, resulta crucial fortalecer los mecanismos de prevención y combate a la discriminación que permitan dos dinámicas transformadoras complementarias: que los propios migrantes y solicitantes de refugio se constituyan como sujetos sociales que construyen su destino y que los organismos de la sociedad civil aporten su experiencia en la articulación de políticas públicas y programas.

El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto sostiene que la instrumentación de una política de Estado en materia migratoria, con un enfoque de atención integral y adecuada gobernanza de las distintas dimensiones de la migración en México, contribuye económica y socialmente al proyecto de desarrollo del país.

Sin embargo, aun cuando la Secretaría de Gobernación impulsa un Grupo de Trabajo para la prevención de la violencia a personas migrantes, y que los organismos de la sociedad civil participan activamente en el Consejo de Política Migratoria de la propia Secretaría y en el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, las inercias que conducen a la violencia y a prácticas discriminatorias contra migrantes y solicitantes de refugio han sido mucho más fuertes que los propósitos de cumplir con nuestra propia legislación. En años recientes, al maltrato y la discriminación, se añadió la práctica de entregar casi en tiempo real a autoridades estadounidenses fichas biométricas de personas detenidas

<sup>8</sup> Covadonga Meseguer y Gerardo Maldonado, “Las actitudes hacia los inmigrantes en México: explicaciones económicas y sociales”, *Foro Internacional* [en línea]. El Colegio de México, julio-septiembre, 2015, vol. LV, núm. 3, p. 221. <[http://cei.colmex.mx/foro\\_221.html](http://cei.colmex.mx/foro_221.html)> (Consulta: 6 de abril, 2018).

en las cárceles migratorias mexicanas,<sup>9</sup> antes de devolverlas al contexto de violencia del cual huyen para salvar sus vidas.

De acuerdo con Médicos sin fronteras, cerca de 40% de los migrantes centroamericanos que ingresan a México están huyendo de ataques violentos o amenazas en sus países<sup>10</sup>. Esta violencia puede caracterizarse como sistémica, en un contexto sociopolítico de economía extractiva y depredadora, de privatización del orden social y de crimen organizado; ya no hablamos únicamente de migrantes por razones económicas, sino cada vez más de desplazados, refugiados ambientales y desarraigados. Esta última categoría agrupa a quienes son expulsados de su país, maltratados en el tránsito hacia su destino, rechazados al llegar a éste y deportados precisamente al país que los expulsó en primer término<sup>11</sup>.

En junio de 2018 la administración Trump desató una nueva crisis en materia de refugio. El titular del Departamento de Seguridad Nacional (DHS), Jefferson Davis Sessions, conocido por sus políticas draconianas contra los migrantes, redujo dramáticamente la posibilidad de calificar para obtener asilo por parte de Washington. Adicionalmente, el DHS ha instituido una excepción al derecho de asilo, al etiquetar a México con el estatus de “tercer país seguro”. Como consecuencia de ello, un ciudada-

<sup>9</sup> Jorge G. Castañeda, “Los soplonos de Trump”, *El Financiero*, 9 de abril de 2018.

<sup>10</sup> Luis Gómez Romero, “Mexico seeks to become ‘country of refuge’ as US cracks down on migrants”, en *The Conversation* [en línea], 15 de junio de 2018. <<http://theconversation.com/mexico-seeks-to-become-country-of-refuge-as-us-cracks-down-on-migrants-97668>> (Consulta: 23 de junio, 2018).

<sup>11</sup> Carlos Heredia Zubieta y Jorge Durand. Los migrantes, los gobiernos y la sociedad civil en el sistema migratorio norte-mesoamericano, en *Documento de Política Pública Migratoria 6*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG)/Universidad Nacional Autónoma de México/El Colegio de México/Fundación Vidanta, 2018.

no de Guatemala, Honduras o El Salvador que se encuentra en México y solicita asilo en Estados Unidos (país aledaño), puede ver rechazada su solicitud en vista de que las autoridades estadounidenses consideran que México es un país “seguro”, es decir, un país donde se respetarán los derechos humanos y de asilo del expatriado centroamericano<sup>12</sup>.

A partir de mediados de abril de 2018, el Departamento de Seguridad Nacional decidió no sólo detener sino también encarcelar a toda aquella persona que entrara a Estados Unidos sin papeles, con excepción de mexicanos y canadienses, acusados de un delito mayor en el ámbito del derecho penal, no simplemente por una falta administrativa. Como las leyes federales establecen que los niños no pueden permanecer en centros de detención, entre el 5 de mayo y el 9 de junio de 2018, la administración de Trump optó por la desgarradora táctica de separar a 2,342 menores inmigrantes de sus padres, muchos de ellos solicitantes de asilo. La señora Melania Trump, la expriera dama Laura Bush y muchas otras mujeres y madres expresaron su consternación y su rechazo a dicha práctica.

La política hostil de la administración Trump contra migrantes y potenciales refugiados nos remite a dos preguntas fundamentales: ¿Por qué se ha incrementado dramáticamente el número de migrantes y de solicitantes de refugio centroamericanos a las puertas de Estados Unidos? ¿Cuál ha sido la respuesta mexicana?

- a) Factores estructurales: la política histórica de Estados Unidos hacia Centroamérica se ha caracterizado por intervenir en

<sup>12</sup> Jorge G. Castañeda, “La barbaridad del ‘país seguro’”, *El Financiero* [en línea], 21 de mayo de 2018. <<https://jorgecastaneda.org/notas/2018/05/21/la-barbaridad-del-pais-seguro/>> (Consulta: 23 de junio, 2018).

Guatemala, Honduras y El Salvador con armas, presión política y dinero para apoyar alianzas entre las élites militares y de negocios estadounidenses con las de esos países, las cuales prosperan empobreciendo a su gente y desatan la cadena de violencia que los expulsa de su propio país<sup>13</sup>.

- b) Factores coyunturales: durante la administración Obama se suscitó la crisis de los “niños y niñas no acompañados” en el verano de 2014. Estados Unidos presionó al gobierno de Enrique Peña Nieto para que le hiciera el “trabajo sucio” de contención-detención-deportación, que resultó en que México registró más deportaciones de centroamericanos que Estados Unidos en 2016 y 2017. Cuando se desató nuevamente una ola migratoria centroamericana, Trump primero trató de resolver el problema exigiéndole a México un acuerdo de tercer país seguro. Al ser sólo para solicitantes de asilo, no abarcaba la totalidad del flujo adicional. Más aún, no parecía factible pedirle tanto a un gobierno al cual había insultado y humillado en repetidas ocasiones. De ahí que Trump no contara esta vez con la anuencia del gobierno de México y no hallara solución alguna ante la crisis que pudo esquivar Obama: las escenas de niños separados de sus padres y enjaulados <sup>14</sup>

<sup>13</sup> Jeff Faux, “How what we do drives Central Americans here”, *The American Prospect* [en línea], 9 de mayo de 2018. <<http://prospect.org/article/how-what-we-do-there-drives-central-americans-here>> (Consulta: 23 de junio, 2018).

<sup>14</sup> Jorge G. Castañeda, “La barbaridad del ‘país seguro’”, *op. cit.*, y “Más sobre los niños: Trump, Obama y Peña Nieto”, *El Financiero* [en línea], 22 de junio de 2018. <<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/jorge-g-castaneda/mas-sobre-los-ninos-trump-obama-y-pena-nieto>> (Consulta: 23 de junio, 2018).

La conmemoración del Día Mundial del Refugiado el 20 de junio nos puso de cara a un mundo que experimenta la más grande crisis de refugiados desde la segunda guerra mundial. En esa fecha el presidente Trump firmó una orden ejecutiva para detener esta práctica, pero dejando intacta la política migratoria de “cero-tolerancia”, continuando con una política inspirada por una visión del mundo desde la supremacía blanca y desde el odio al diferente, y sin un plan para reunificar a las familias anteriormente separadas. Continúa la política de persecución-detención-deportación de personas cuya vida está en alto riesgo si son regresadas a su país de origen.

Roberta Jacobson, quien fuera embajadora de Estados Unidos en México el último año de la administración Obama y el primero del gobierno de Trump, ha descrito estas políticas como “draconianas”, por ser inconsistentes con los valores fundamentales de la constitución de su país. Afirma que las políticas migratorias de Trump están entre las “muchas razones” por las cuales ella decidió renunciar después de servir por algo menos de dos años en su cargo<sup>15</sup>. El inquilino de la Casa Blanca está una vez más desplegando una línea dura en política migratoria para energizar a su base electoral con miras a los comicios intermedios del 6 de noviembre del presente año.

<sup>15</sup> Jason Breslow, "Former U. S. Ambassador to Mexico Calls Trump's Immigration Policies 'Un-American'", *National Public Radio (NPR)* [en línea], 17 de junio de 2018. <<https://www.npr.org/2018/06/17/620628547/former-u-s-ambassador-to-mexico-calls-trumps-immigration-policies-un-american>> (Consulta: 23 de junio, 2018).

## Conclusiones y recomendaciones

México debe ajustar sus prácticas en materia de inmigración y refugio a lo estipulado por nuestra Constitución, así como por otros ordenamientos jurídicos.<sup>16</sup> El Estado mexicano tiene la responsabilidad de salvaguardar la seguridad de las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, entre las cuales se encuentran los migrantes. En ese sentido, debe adoptar las medidas necesarias para afrontar la criminalidad y la violencia contra las personas migrantes, garantizando sus derechos humanos. Para ser congruente y consistente con sus propios ordenamientos, el Estado mexicano tendría que seguir estos lineamientos:

1. *Garantizar el acceso al sistema de asilo y protección en México.* A pesar de que México tiene una Ley de Refugiados en línea con los estándares internacionales, el acceso al sistema de asilo en México es limitado y la mayoría de los centroamericanos son deportados por el Instituto Nacional de Migración sin poder acceder a la protección como refugiado en México. Es imperativo que aquellos que vienen a nuestras fronteras buscando refugio de la violencia y la persecución tengan una oportunidad justa de presentar sus solicitudes de refugio y cuenten con garantías del debido proceso garantizado bajo nuestras leyes.
2. *Fortalecimiento del sistema de asilo.* Debido a la violencia en Honduras, Guatemala y El Salvador, además de la situación en Vene-

<sup>16</sup> Ley de Migración (2011), Programa Especial de Migración (2014), Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Ifped, 2003; más reciente reforma, 2007).

zuela, entre 2015 y 2017, las solicitudes de la condición de refugiado en México se han triplicado. Sin embargo, el presupuesto de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados no ha mostrado variación significativa. Es imperativo incrementarlo para atender el crecimiento en el número de solicitantes de asilo en México.

3. *Protección de niños, niñas y adolescentes.* Instrumentar medidas para asegurar la protección especial de niñas, niños y adolescentes en contextos de movilidad y evitar su detención en estaciones migratorias en México; garantizar que no sean devueltos a un país en donde su vida, seguridad o libertad corren peligro.
4. *Protección e integración.* Las personas refugiadas en el norte y occidente de México han conseguido trabajo e indican que su intención final es rehacer su vida en nuestro país. Es parte del interés nacional y de la economía proveer los medios necesarios para que estas personas puedan acceder al empleo formal y digno. De cara a las políticas persecutorias y punitivas del gobierno de Donald Trump, México debe liderar esfuerzos en la protección e integración de las personas refugiadas que huyen del norte de Centroamérica, Venezuela y otras regiones del mundo.
5. *No militarizar las tareas de vigilancia fronteriza, ni involucrar a las fuerzas armadas en funciones de cumplimiento de la ley migratoria.* Dichas funciones corresponden respectivamente a cuerpos de policía y del Instituto Nacional de Migración. De la misma manera en que el gobierno mexicano rechaza el envío de la Guardia Nacional y de tropas estadounidenses a la frontera con México, nuestro país no tiene por qué aplicar esta receta a nuestra frontera con Centroamérica.

6. *Dejar de convertir a las estaciones migratorias en centros de detención que revisten características de prisiones.*
7. *Respetar y poner en práctica la normativa internacional conocida como non-refoulement ('no devolución'), que consiste en no enviar de regreso a extranjeros a su lugar de origen cuando su retorno pone en peligro su vida o su integridad física.*
8. *Poner a las personas como el eje de las políticas públicas.* No ayuda el hecho de verlas únicamente como víctimas. Es crucial humanizar el trato a las personas solicitantes de asilo.

## Bibliografía

BRESLOW, JASON, "FORMER U. S. AMBASSADOR TO MEXICO CALLS TRUMP'S IMMIGRATION POLICIES 'UN-AMERICAN'", NATIONAL PUBLIC RADIO (NPR) [EN LÍNEA], 17 DE JUNIO DE 2018. <[HTPS://WWW.NPR.ORG/2018/06/17/620628547/ FORMER-U-S-AMBASSADOR-TO-MEXICO-CALLS-TRUMPS-IMMIGRATION-POLICIES-UN-AMERICAN](https://www.npr.org/2018/06/17/620628547/former-u-s-ambassador-to-mexico-calls-trumps-immigration-policies-un-american)> (CONSULTA: 23 DE JUNIO, 2018).

CALVA SÁNCHEZ, Luis Enrique; Alejandra Castañeda, Marie-Laure Coubès y María Dolores Paris Pombo, *Principales resultados de la Encuesta sobre Agresión y Abuso a Migrantes (EAAM), devueltos por autoridades migratorias, 2012* [en línea]. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2015. <[https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2015/03/EAAM\\_19\\_marzo.pdf](https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2015/03/EAAM_19_marzo.pdf)> (Consulta: 6 de abril, 2018).

CASTAÑEDA, Jorge G., "Los soplonos de Trump", *El Financiero* [en lí-

nea], 9 de abril de 2018. <<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/jorge-g-castaneda/soplones-de-trump>> (Consulta: 23 de junio, 2018).

CASTAÑEDA, Jorge G., “La barbaridad del ‘país seguro’”, *El Financiero* [en línea], 21 de mayo de 2018. <<https://jorgecastaneda.org/notas/2018/05/21/la-barbaridad-del-pais-seguro/>> (Consulta: 23 de junio, 2018).

CASTAÑEDA, Jorge G., “Más sobre los niños: Trump, Obama y Peña Nieto”, *El Financiero* [en línea], 22 de junio de 2018. <<http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/jorge-g-castaneda/mas-sobre-los-ninos-trump-obama-y-pena-nieto>> (Consulta: 23 de junio, 2018).

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, “Ethnic Groups” [en línea]. <<https://www.britannica.com/place/Mexico/Ethnic-groups>> (Consulta: 6 de abril, 2018).

FAUX, JEFF, “How what we do drives Central Americans here”, *The American Prospect* [en línea], 9 de mayo de 2018. <<http://prospect.org/article/how-what-we-do-there-drives-central-americans-here>> (Consulta: 23 de junio, 2018).

FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO (FJEDD), *Informe alternativo dentro del proceso de revisión periódica del Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares respecto de México* [en línea]. México, Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala/Comité de Familiares de Migrantes del Centro de Honduras/Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos de El Progreso/Comité de Fa-

- milias de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador/Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho/Pastoral de Movilidad Humana en Honduras, 2017. <<http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/Informe-alternativo-a-CTM-respecto-de-Mexico-FINAL.pdf>> (Consulta: 6 de abril, 2018).
- GÓMEZ ROMERO, LUIS, “Mexico seeks to become ‘country of refuge’ as US cracks down on migrants”, en *The Conversation* [en línea], 15 de junio de 2018. <<http://theconversation.com/mexico-seeks-to-become-country-of-refuge-as-us-cracks-down-on-migrants-97668>>
- HEREDIA ZUBIETA, Carlos y Jorge Durand, Los migrantes, los gobiernos y la sociedad civil en el sistema migratorio nortemesoamericano, en Documento de Política Pública Migratoria 6. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios (CIDE-MIG)/Universidad Nacional Autónoma de México/El Colegio de México/Fundación Vidanta, 2018.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. <<https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>> (Consulta: 6 de abril, 2018).
- MESEGUER, Covadonga y Gerardo Maldonado, “Las actitudes hacia los inmigrantes en México: explicaciones económicas y sociales”, *Foro Internacional* [en línea]. El Colegio de México, julio-sep-

tiembre, 2015, vol. LV, núm. 3, p. 221. <[http://cei.colmex.mx/foro\\_221.html](http://cei.colmex.mx/foro_221.html)> (Consulta: 6 de abril, 2018).

PARIS POMBO, María Dolores; Melissa Ley Cervantes y Jesús Peña Cervantes, *Migrantes en México. Vulnerabilidad y riesgos* [en línea]. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte/Organización Internacional para las Migraciones, 2016. <[https://www.researchgate.net/publication/299422306\\_Migrantes\\_en\\_Mexico\\_Vulnerabilidad\\_y\\_riesgos](https://www.researchgate.net/publication/299422306_Migrantes_en_Mexico_Vulnerabilidad_y_riesgos)> (Consulta: 6 de abril, 2018).

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* [en línea]. México, Secretaría de Gobernación, 2013. <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)> (Consulta 6 de abril, 2018).





## Marcelina Bautista Bautista

De origen mixteco, nació en el seno de una familia campesina en Tierra Colorada Apazco, Nochixtlán, Oaxaca. Al terminar la primaria se vio obligada a dejar su hogar y el sueño de seguir sus estudios para ir a la ciudad y convertirse en trabajadora del hogar.

Es fundadora del Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH), desde donde promovió los derechos laborales de las trabajadoras del hogar e inició la lucha por su sindicalización, esfuerzo que vio la luz en 2015 con el primer Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar en la historia de México, de cuya secretaría general colegiada es integrante. Su lucha comenzó en la Juventud Obrera Cristiana. Fue secretaria general de la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (Conlactraho) 2006-2012. En 2011, en Ginebra, Suiza, participó activamente en la creación y aprobación del Convenio 189 y Recomendación 201 sobre trabajo decente para trabajadores domésticos en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Coordinó la campaña “Por un trabajo digno, ponte los guantes por los derechos de las trabajadoras del hogar” y actualmente impulsa la campaña “Por un trabajo digno por ti, por mí y por todas mis compañeras”, que busca recabar 10 mil firmas de contratos de trabajo entre personas empleadoras y trabajadoras del hogar. Cuenta con varios reconocimientos, entre los que destacan el Premio Nacional por la Igualdad y la No Discriminación (2013), otorgado por el Conapred; la Medalla Omecíhuatl (2017), por el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, y el Ángel de la Ciudad (2018), por la Secretaría de Cultura.

# Marginación y trabajo en casa

Marcelina Bautista Bautista

Julia despierta todos los días muy temprano, se arregla, hace el desayuno, prepara la comida del día y después despierta a su hija de ocho años. Las dos salen de casa antes de que aparezca el sol. Tardan más de una hora en llegar a la escuela, después Julia toma su rumbo para el trabajo. Tiene llaves propias, así que entra guardando mucho silencio para no despertar a sus empleadores, una pareja de jubilados que la han empleado por los últimos dos años. Encontrar este trabajo le ha traído calma a Julia, una mujer que nació en Guerrero hace 29 años y se vino a la Ciudad de México (CDMX) hace 11 años buscando una mejor oportunidad de vida y la manera de ayudar a su casa, como miles de mujeres que vienen aquí cada año. El empleo del hogar fue su primera y única opción, pero nunca esperó que se desencadenaran sucesos dolorosos que han marcado para siempre su vida. Abuso y discriminación no solamente por parte de algunos de sus empleadores sino también de la sociedad y el gobierno que a Julia, como a las más de 2.4 millones de mujeres que pertenecemos a este gremio, nos relegan y nos han hecho parecer invisibles por muchos años.

Uno de sus primeros empleadores abusó sexualmente de Julia en repetidas ocasiones, ella no se atrevió a decir nada porque no sabía a quién y porque le creía a él cuando le decía que a ella nadie le iba a creer. Era un hombre divorciado que vivía con sus hijos; cuando supo que estaba

embarazada le pidió que se fuera, la culpó de no cuidarse a pesar de que cada encuentro era forzado. Julia tenía 20 años y en esa casa vivió una pesadilla de la que nadie de su familia sabía.

Julia llegó a CACEH (Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar) varios años después, con su niña en brazos. Cuando nos contó su historia entendimos que se podía hacer algo y luchamos por devolverle a ella y a su hija la dignidad; hoy aquel hombre paga una pensión para la niña y Julia sabe que no está sola, que puede levantar la voz cuando algo no está bien en su trabajo, entiende que el trabajo del hogar es igual de valioso que cualquier otro y que ella lo es también.

Como Julia, a CACEH han llegado cientos de mujeres con historias de injusticias, abusos y discriminación en muchos niveles. Nadie ve la discriminación, o todo mundo hace como que no existe o no es tan grave, pero está presente todo el tiempo en nuestro entorno laboral. No hay mayor clasismo que el que sucede en muchas casas de esta CDMX cuando se ve de cerca la situación en que vive y trabaja una trabajadora del hogar. Muchísimas de ellas comen en platos diferentes, toman agua en otros vasos, nunca se sientan a la mesa y comen de pie en la cocina. Hace poco supimos de una familia que en un restaurante le dio los restos de su comida a la trabajadora que estuvo tres o cuatro horas cuidando a sus hijos para que ellos pudieran comer tranquilamente. La inferioridad con que nos siguen viendo, en pleno siglo XXI, con la información a la que se tiene alcance, es inaudita. Ni hablar de nuestra condición indígena que es causa de burlas y comentarios hirientes por parte de muchas personas que nos emplean, sus hijos y parientes.

## Un problema de todas y todos

Hace algunos años era muy común encontrarnos con mujeres que ni siquiera sabían pronunciar bien la palabra *discriminación*, la discriminación no era siquiera parte de su vocabulario pero tengo la certeza de que en los últimos años las cosas han cambiado mucho. El nacimiento y fortalecimiento del Conapred ha ayudado a que hoy la discriminación sea un tema que se dice en voz alta, una condición que buscamos erradicar en nuestro país desde diferentes trincheras. En CACEH hemos sido testigos del enorme esfuerzo y del gran trabajo que ha hecho esta instancia para educar y hacerle entender a los mexicanos y mexicanas que la discriminación legalizada no sólo es ofender a los demás sino que también desequilibra a las personas que son diferentes.

En el trabajo del hogar hay muchas situaciones de discriminación que son aceptadas y que las propias trabajadoras ven como algo normal. Yo llegué a trabajar a la Ciudad de México a los 14 años, sufrí distintas formas de discriminación y abusos hasta que decidí que no lo iba a permitir más. Me costó mucho tiempo entender que yo y mis compañeras que iba conociendo en el camino vivíamos en un entorno clasista, racista, y que permanentemente se nos discriminaba.

Fue al comenzar con el activismo por la lucha de nuestros derechos que verdaderamente entendí lo que significaba la discriminación. Empecé a darle nombre a algunas situaciones que había vivido. Yo veía normal que las señoras con las que trabajaba usaban su vajilla mientras que yo comía en platos de plástico. Se me hacía también normal que en los días especiales, como Navidad o Año Nuevo, yo me dedicaba a servir la cena en esos platos y copas bonitas, las recogía y lavaba, y después

era cuando podía comer en la cocina ya muy tarde. Entendía que esa desigualdad era natural porque ellos tenían dinero y yo no. Pero me empecé a cuestionar, pensaba que no era normal porque todos somos seres humanos. Yo no aspiraba a comer en un plato de loza o a tomar agua en una copa de cristal, pero sí comencé a pensar que por lo menos tendría que sentarme en la mesa y comer a gusto cuando ellos terminaran.

Así empecé a entender qué era la discriminación, una definición que se dimensionó en mi mente cuando comencé a escuchar las historias de las compañeras de CACEH, que, como yo, se habían hecho a la idea de que ciertas conductas dentro de su trabajo eran normales. Y es que crecimos con la idea de que somos pobres y de que lo que hay en las casas donde trabajamos es mejor que lo que hay en las nuestras, pero entonces nos enfrentamos con situaciones que nos rebasan, a fuerza de duras lecciones entendemos que existe el racismo, el clasismo y la discriminación; cuando esto entra en tu mente es cuando entiendes que hay que poner límites. Si la empleadora me grita ofensivamente yo tengo que hacerme respetar, aunque viva en su casa; la señora, y cualquier persona de esa casa, deben saber que no porque me paguen tienen derecho a ser violentos con mi persona.

El hostigamiento sexual en el trabajo del hogar es más común de lo que podría creerse, sin embargo, son pocos los casos que se conocen fuera de las paredes de esas casas. El miedo, la vergüenza y el dolor hacen que muchas compañeras se queden calladas, que se vayan sin decir nada o, peor aún, que se queden por miedo y por esa misma vergüenza. Cuando no se quedan calladas, cuando reclaman y denuncian los hechos pasan por un mar de vejaciones, por la duda de las esposas que creen imposible que sus maridos se hayan acostado con las mujeres que limpian

su casa. No hay cosa que hiera más a estas mujeres que darse cuenta de que han vivido aferradas a una mentira, que no son “parte de la familia”, como las han hecho creer, que el cariño es falso aunque ellas sí quieran, sí cuiden y sí crean o hayan creído alguna vez que estaban haciendo una vida familiar.

## **Somos muchas y no estamos solas**

Julia, Isidra, Alma, Marilú, Sofía, Ada, Lupita, Isabel, Elena, María, Francisca, Marcelina, Soraya, todas somos mujeres con un nombre y una familia detrás. Nos hemos alejado de casa para sobrevivir y para darles a nuestros padres e hijos una vida mejor. Muchas de nosotras no tuvimos la opción de seguir estudiando, muchas llegamos a esta enorme ciudad sabiendo muy poco español. Por muchos años y hasta la fecha muchas trabajadoras se tienen que conformar con lo que el empleador decida pagar, un sueldo que en muy pocos casos incluye las prestaciones de la ley.

Las trabajadoras tienen llaves de la casa y llegan y se van muchas veces sin horarios establecidos, lo que resulta muy cómodo, pero no le da beneficios laborales ni derechos. Facilidades también tienen los empleadores que buscan a sus trabajadoras de confianza por recomendación de amigos, van por ellas a sus pueblos, les pagan lo que creen conveniente y hacen caso omiso de las leyes laborales. La trabajadora y el empleador establecen una relación en la que uno ayuda al otro, ellas trabajando, limpiando, cuidando la casa y a los niños y ellos pagando. Las trabajadoras son las que tienen más desventajas porque cuando quieren exigir algo ya no es fácil, ya aceptaron esta situación desde un principio.

Lo malo no está en relacionarse así, con confianza, sino en abusar de esa confianza. Los empleadores permiten sin ningún problema que las jornadas laborales de sus trabajadoras sean de más de 8 horas, parece que piensan que ellas no tienen vida o que la tienen sólo para atenderlos. Piensan que no tienen otras necesidades y las siguen usando para satisfacer las suyas. Cuando salen de vacaciones, ellas son las que prenden las luces de la casa, cuidan a las mascotas; cuando no hay quien cuide a los niños están ellas, o cuando se les hace tarde a los empleadores son ellas las que están ahí para hacer el desayuno o la cena. Los problemas vienen cuando las trabajadoras se enferman, no llegan a trabajar y no tienen un hospital a donde ir y tampoco se les paga el sueldo correspondiente a esos días, o cuando suceden abusos, renuncian y los empleadores se niegan a pagar las indemnizaciones, ni hablar de salarios justos y prestaciones. No hay una ley que responsabilice a las dos partes a asumir sus responsabilidades correspondientes.

## **La discriminación gubernamental**

Todos los días vemos que desde la ley hay una marginación hacia nuestro sector, que es también una forma de discriminación porque no estamos reflejadas, se ha ignorado históricamente el valor de nuestro trabajo.

204

El gobierno solapa nuestra marginación laboral al no querer regular nuestros derechos, a pesar de que hemos demostrado que las trabajadoras del hogar padecemos muchos tipos de discriminación. Y uno de éstos es el que recibimos por parte del Estado que no nos reconoce como iguales en la ley, lo que ha permitido que históricamente no tengamos

acceso a un trabajo digno; nuestros salarios los deciden nuestros empleadores, y no la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, como lo indica la Ley Federal del Trabajo, deslindándose de su obligación de fijar un salario mínimo profesional para nuestro sector. Enfrentamos explotación laboral, ya que nuestras jornadas normalmente son de 12 horas y no de ocho, nos enfrentamos a despidos injustificados que perdemos por no contar con un contrato por escrito, riesgos de trabajo que nos hacen perder el empleo porque no tenemos seguridad social. Trabajar en estas condiciones estanca nuestro futuro, porque debemos cuidar de otros para que progresen y nosotras no tenemos esa misma posibilidad de crecer. Por eso es que exigimos la modificación a la Ley Federal del Trabajo para equiparar nuestros derechos y tener acceso a la Ley del Seguro Social a fin de garantizar que nuestros empleadores estén obligados a inscribirnos al régimen obligatorio de seguridad social. Creemos que nuestro trabajo debe ser tratado por su justo valor.

## **Aún hay tiempo**

En los últimos años, desde CACEH, con el apoyo de diversas instituciones y ahora con la constitución del Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar, hemos tratado de luchar porque esto suceda, porque nuestros derechos laborales sean reconocidos y por visibilizar el tema de la discriminación; hoy podemos decir que hemos avanzado, que estamos mejor que hace 20 años, sobre todo porque estamos unidas. El tema ya está en la agenda pública, y estamos esperando la ratificación del Convenio 189. Tratamos de que el gobierno vuelva su mirada

para vernos porque “aún hay tiempo” para que decida ratificar el Convenio para otorgarnos los derechos que marca esta norma internacional (un trabajo digno) como dice la OIT. Eso significa muchísimo porque equiparará nuestros derechos junto a los de otros trabajadores, aunque también habrá mucha resistencia en la aplicación de los derechos por la falta de cultura de respeto a ello. A veces las mismas compañeras temen formalizar su trabajo porque al exigirlo la amenaza es el chantaje y el despido injustificado, pero ya se sabe que al haber despido también hay indemnización

Juntas vamos aprendiendo, por medio de capacitaciones, a decirle no a las situaciones ofensivas y discriminatorias; aprendemos nuestros derechos y obligaciones, y hacemos que todas las compañeras sepan que valen mucho con su trabajo; ahora hemos entendido que con o sin dinero, somos iguales y valemos lo mismo como personas.

Hay mucho más por hacer. En México hace falta mucho más trabajo en este sector donde poco a poco se ha generado más conciencia sobre la discriminación. Decirle no a la discriminación es decirle sí a nuestra dignidad, esa condición que nos da libertad y que nos hace sentirnos bien con la gente alrededor, esa sensación de sentir que cabemos en el mundo del otro y hacer que el otro quepa en nuestro mundo. El trabajo dignifica, y por eso nosotras seguiremos luchando por tener salarios y condiciones que nos den una buena calidad de vida porque lo necesitamos, lo merecemos, y es nuestro derecho. Seguiremos luchando porque historias como la de Julia no sucedan más y por tener siempre una vida digna para nosotras y nuestras familias.



# María Teresa Fernández Vázquez

Su filosofía de vida es garantizar la igualdad de oportunidades e inclusión para las personas con discapacidad (PCD). Originaria de la Ciudad de México, tiene una discapacidad motriz por secuelas de poliomielitis que contrajo en su niñez. Desde 2016, forma parte de Entropía Social, organización de PCD que trabaja por la defensa de sus derechos; además conforma el grupo de trabajo para la formulación de una ley que regule un sistema de apoyos al ejercicio de la capacidad jurídica. Es integrante del colectivo Revolución Diversa, cuyo fin es hacer efectivo el derecho de las PCD a la autonomía y la vida independiente, y es socia fundadora de la Red Discapacidad y Comunidad, que impulsa estrategias de rehabilitación basadas en la comunidad (RBC).

En 2012 fungió como Relatora por los Derechos de las Personas con Discapacidad y fue responsable del Programa para la Atención de Personas con Discapacidad en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Desde 2007 colabora con artículos en libros y revistas, participa en programas de radio y televisión e imparte conferencias en congresos nacionales e internacionales sobre los derechos de las PCD.

Es coautora del libro *Nada sobre nosotros sin nosotros. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la gestión civil*, publicado por el Conapred en 2016.

Además de ser ávida lectora y participar en talleres de expresión literaria, lo que más disfruta es compartir la mesa con una amiga o amigo. Ha cultivado su vocación humanista mediante cursos, seminarios y talleres sobre temas relacionados con la psicología humanista y profunda, religiones y astrología simbólica.

# Conapred: un compromiso por la igualdad

María Teresa Fernández Vázquez

En agosto de 2001 se llevó a cabo en México una reforma constitucional que, referida en particular a los derechos y la cultura indígenas, incluía asimismo, en el artículo 1º, y por primera vez en nuestra historia, un mandato claro y contundente para prohibir la discriminación. Gracias a este mandato desde entonces se valora la protección de personas y grupos que históricamente han visto obstaculizado el acceso al goce pleno de sus derechos y libertades, entre ellos, las personas con discapacidad.

Un mes después, don Gilberto Rincón Gallardo, en representación de México, propuso a la Conferencia Mundial contra el Racismo, celebrada en Durban, Sudáfrica, poner a consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas la elaboración de una convención internacional para proteger los derechos de las personas con discapacidad. Apenas cinco años después, la aprobada Convención se convertiría en el primer instrumento internacional vinculante de derechos humanos en materia de discapacidad.

A finales de 2001, la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, presidida por el propio Rincón Gallardo, estaría dando a conocer, resultado de su trabajo, el Anteproyecto de Ley de lo que llegaría a ser la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), publicada el 11 de junio de 2003, y por la que se crea el

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), del que don Gilberto sería su primer presidente.

Para las personas con discapacidad, los hechos del año 2001 parecen haberse confabulado —con la figura de don Gilberto y el Conapred como centro— para impulsar, con gran determinación y compromiso, una lucha que no resultaría meramente coyuntural sino permanente y que demandaría profundas transformaciones estructurales, sociales y culturales a favor de sus derechos.

En ese no tan lejano 2001, las personas con discapacidad no conocíamos la igualdad, salvo en los libros, mientras que sí conocíamos muy bien, y en carne propia, las nocivas consecuencias de la discriminación, aun cuando todavía no sabíamos nombrarla. No imaginábamos entonces que esas condiciones desventajosas y represoras que experimentábamos todos los días para transitar por la calle, utilizar un transporte público, ir a la escuela, tener un trabajo, firmar un contrato, entrar a un restaurante o a un cine; leer, hacer deporte, vivir nuestra sexualidad, casarnos, tener hijos, viajar por nuestra cuenta, abrir una cuenta bancaria, acceder a la justicia, votar y tantas otras más que a diario sorteábamos eran, todas ellas, consecuencia de la discriminación de que habíamos sido objeto históricamente y seguíamos siéndolo. En realidad, nadie —o muy pocos— lo sabían entonces, por lo menos en México. Vivíamos —gobierno, sociedad y personas con discapacidad— inmersos en una visión de la discapacidad para la que era apenas lógico y natural que “personas con deficiencias funcionales” fueran excluidas de la corriente habitual de la vida. El problema era de la persona que presentaba dicha condición, y suya la responsabilidad de resolverlo como mejor pudiera. Así lo creíamos también las personas con discapacidad y así lo afrontábamos: marginadas,

excluidas, aisladas. Convencidas, además, de que tal atribución era correcta. Del gobierno y de la sociedad esperábamos y recibíamos poco; si acaso, algunas acciones de corte sanitario, rehabilitador o asistencial, que el primero nos dispensaba con cierta reticencia; y miradas y actitudes, algunas conmiserativas y otras de franco rechazo, con las que la segunda se nos aproximaba. Después de todo, el problema era nuestro.

Y llegó así la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDDP) a decirnos que no. Que somos personas con igual valor y dignidad que todas las demás. Que tenemos los mismos derechos de todas y todos en la sociedad, y que podemos —y debemos— estar posibilitadas para ejercerlos en condiciones de igualdad. Que el problema de nuestro aislamiento y nuestro rezago social no está en la o las limitaciones funcionales que podamos tener, sino en una sociedad que no ha pensado qué y cómo hacer para que las personas con discapacidad tengamos cabida en ella. Y entonces, no sin sorpresa, empezamos a entender las pretensiones reales de la igualdad; empezamos a saber que lo que sostiene y mantiene las tantas barreras a las que nos vemos enfrentadas en todo momento y en todos los ámbitos de la vida son las actitudes y conductas discriminatorias —personales, grupales e institucionales— a su vez alimentadas por prejuicios y estigmas que, reproducidos milenariamente, persisten en concebir a las personas con discapacidad como seres incapaces, defectuosos, dependientes, improductivos, inútiles, prescindibles. Y así el trato que nos dispensan. Nos dimos cuenta entonces de que, aun cuando no sin dificultad, esta situación podía cambiar. *Es imperativo que cambie*, afirmaba la Convención. Y en sus disposiciones trazó cuidadosamente la ruta para despejar de barreras nuestro camino a las oportunidades y las libertades que nos

posibilitarían ejercer nuestros derechos y participar en la sociedad *en igualdad de condiciones con las demás personas*.

Quizás por la necesidad inmensa que teníamos de esas nociones libertadoras, nosotras —las personas con discapacidad— pronto lo aprendimos; ante todo, que en el binomio igualdad/no discriminación se encierra la clave para nuestra lucha y nuestra emancipación. Aprendimos también a diferenciar la igualdad de los iguales, en la que nunca habíamos podido encajar del todo, de esa otra igualdad que parte del reconocimiento de las diferencias y se empeña en atenderlas a cabalidad a fin de materializar en nuestras vidas aquellas condiciones que la facultan para ser real y efectiva, y entonces también ser justicia. Y de la discriminación que tanto nos ha imposibilitado, aprendimos —en mucho gracias a la labor del Conapred— que no es un hecho simple y aislado, como podía parecernos, sino un fenómeno complejo; tampoco es aleatoria sino estructural, pues su dimensión, en el caso de las personas con discapacidad, es histórica: el trato desigual con fines excluyentes del que hemos sido objeto se ha repetido a lo largo de siglos, si no milenios. También porque las desventajas sociales que venimos arrastrando, y han dificultado o incluso impedido que ejerzamos —no sólo en lo individual, sino como grupo social— nuestros derechos y libertades, no han hecho sino acrecentar nuestra desigualdad.

Nosotras, las personas con discapacidad, lo aprendimos, aunque desafortunadamente no todas. Tampoco lo aprendió la sociedad, o no entonces; y menos aún lo aprendieron las más de las instancias públicas, algunas de las cuales siguen sin aprenderlo hasta hoy.

Así, lo más digno de encomio en el caso del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación es, en mi sentir, su comprensión profunda

y el apego irrestricto que muestra en su quehacer institucional a los estándares más altos en materia de igualdad y no discriminación, y, en general, a los principios rectores de los derechos humanos y, en nuestro caso particular, a lo dispuesto por la CDPD, articuladora de un modelo antidiscriminatorio complejo y de avanzada que el Conapred ha sabido muy bien desentrañar y concretar. Por deseable y necesario, este saber profundo y este afán garantista muy difícilmente caracterizan a las instituciones públicas de nuestro país, y donde, por ende, el Consejo ha fungido como un verdadero e invaluable guía y maestro. Sus esfuerzos incansables para impulsar una cultura institucional —y social— antidiscriminatoria es una más de las formas en las que ha hecho patente su vocación por la construcción de una sociedad más igualitaria, más justa y más incluyente. Su postura sólida e inmovible ha permitido, además, importantes avances. Uno de ellos, el enérgico impulso que ha dado —desde su nacimiento— para que Estado y sociedad logremos transitar desde la noción clásica de igualdad —un trato igual para todas las personas— hacia aquella idea de igualdad que, al tener por fin satisfacer la exigencia ética —y política— de que todas las personas, sin distinción, gocen de los mismos derechos y libertades, ordena al Estado realizar acciones para asegurar, en especial a los grupos que sufren procesos históricos y estructurales de discriminación, el logro de la igualdad en los hechos y en las oportunidades. Así, la inclusión en la reforma de 2014 a la LFPED —y el persistente y vigoroso llamado a las autoridades con el que el Consejo la ha acompañado— de la obligación de aplicar en sus respectivos quehaceres institucionales una perspectiva antidiscriminatoria transversal y progresiva, capaz de concretarse en la adopción de medidas positivas y compensatorias para la igualdad destinadas a revertir

aquellas condiciones que han mantenido a las personas con discapacidad como grupo sistemáticamente desaventajado, amén de resultar absolutamente laudable, no puede menos que alegrarnos y dignificarnos. Medidas como la provisión obligatoria de accesibilidad y ajustes razonables, o el desmantelamiento de los prejuicios y estigmas que nos rodean —sobre las que el Conapred ha insistido al cansancio— son apenas algunos de los ejemplos más visibles de ello; los hay por decenas.

Igualmente importante resulta el denodado esfuerzo que, en atención a su mandato, ha desplegado el Conapred para hacer reconocer a las autoridades en todos los órdenes de gobierno la prohibición expresa de discriminación dictada por el artículo 1 constitucional y para instarlas a observarla, en particular, en el caso de los grupos en situación de vulnerabilidad, y sobre todo al cumplir con la igualmente reiterada por el Consejo obligación constitucional que tienen *todas las autoridades* de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a la propia Constitución y a los tratados internacionales de los que México es parte. Como testimonios de este actuar oficioso podría citar la Resolución por Disposición emitida por el Conapred a la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para que garantice la accesibilidad de las personas con discapacidad a las infraestructuras aeroportuarias y al servicio aéreo, y que se materializó en la publicación por esa dependencia de la Circular Obligatoria de Lineamientos de Accesibilidad que así lo establece.<sup>1</sup> También citaría como ejemplo el llamado que el Conapred hiciera a la

<sup>1</sup> Véase <<http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGAC/00-aeronautica/co-sa092013.pdf>>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación para invitarla a “ponderar el mandato constitucional en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad” y observar la prohibición de discriminación, a propósito de la argumentación a favor de la segregación educativa de las y los niños con discapacidad que vertiera uno de los ministros durante el debate sobre la constitucionalidad de una ley estatal que les niega el acceso a guarderías.<sup>2</sup>

Allende estas muestras de abierto compromiso, los mecanismos de los que el Consejo se ha valido para avanzar en sus propósitos y para impulsar la construcción de conocimiento y de una cultura de igualdad y no discriminación en el país son innumerables: publicaciones, colecciones sobre distintas temáticas y para distintos públicos, guías, manuales; boletines de prensa, noticias, programas de radio y de televisión; cursos y programas educativos, presenciales, a distancia; foros, conferencias, reuniones, concursos, debates, exposiciones, presentaciones: de libros, de casos, de herramientas y servicios, y un largo etcétera imposible de enumerar. En lo institucional, la firma de un sinnúmero de acuerdos de cooperación con instancias estatales, federales, regionales e internacionales, en busca del fortalecimiento de las capacidades relacionadas con la prevención, el combate y la erradicación de la discriminación. Y sin olvidar, por supuesto, la función por la que el organismo es quizás mejor conocido entre el público en general, la gestión de las quejas por presuntos actos, omisiones o prácticas discriminatorias. En este sentido, destacaría como un logro significativo de la reforma de 2014 a la LFPEd el hecho de que

<sup>2</sup> Véase <[http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=5344&id\\_opcion=&cop=447](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=5344&id_opcion=&cop=447)>.

las y los particulares —personas físicas o morales—, personas servidoras públicas federales y los poderes públicos federales, a quienes se atribuyan los presuntos actos discriminatorios, resulten desde entonces obligadas y obligados a aceptar las resoluciones del Consejo y a cumplir las medidas que éstas señalen. Esta obligatoriedad no sólo contribuirá a generar una mayor conciencia sobre los actos de discriminación en que incurrimos y sus consecuencias directas, también ha sentado las bases para una nueva institucionalidad anclada en el respeto a la ley, pilar fundamental de la cultura de derechos que perseguimos.

En lo personal, agradezco al Conapred que, en todo momento y en toda su ya larga actuación, las personas con discapacidad hemos tenido asegurado un lugar que sabemos nuestro; la institución misma se ha vuelto para nosotras y nosotros una especie de hogar: un espacio donde se nos entiende, se nos atiende, se nos escucha, se nos visibiliza, se nos defiende, se nos promueve, se nos apoya, se nos valora, se nos enseña, y todo, con sumo respeto.

Pero más allá de agradecer sentidamente esta acogida magnífica, hay un par de acciones del Consejo que quisiera resaltar por lo mucho que me han significado y conmovido personalmente. La primera que, en armonía con la CDPD, la LFPED reformada considere como actos de discriminación la falta de accesibilidad en el entorno físico, el transporte, la información y comunicaciones, en servicios e instalaciones, así como también la denegación de ajustes razonables. Lo leí en la Ley con lágrimas de emoción en los ojos. Sabido es que la legislación no cambia la realidad; sin embargo, el hecho de que una ley federal reconozca la accesibilidad y los ajustes razonables como derechos incuestionables de las personas con discapacidad no sólo advierte sobre el carácter exclu-

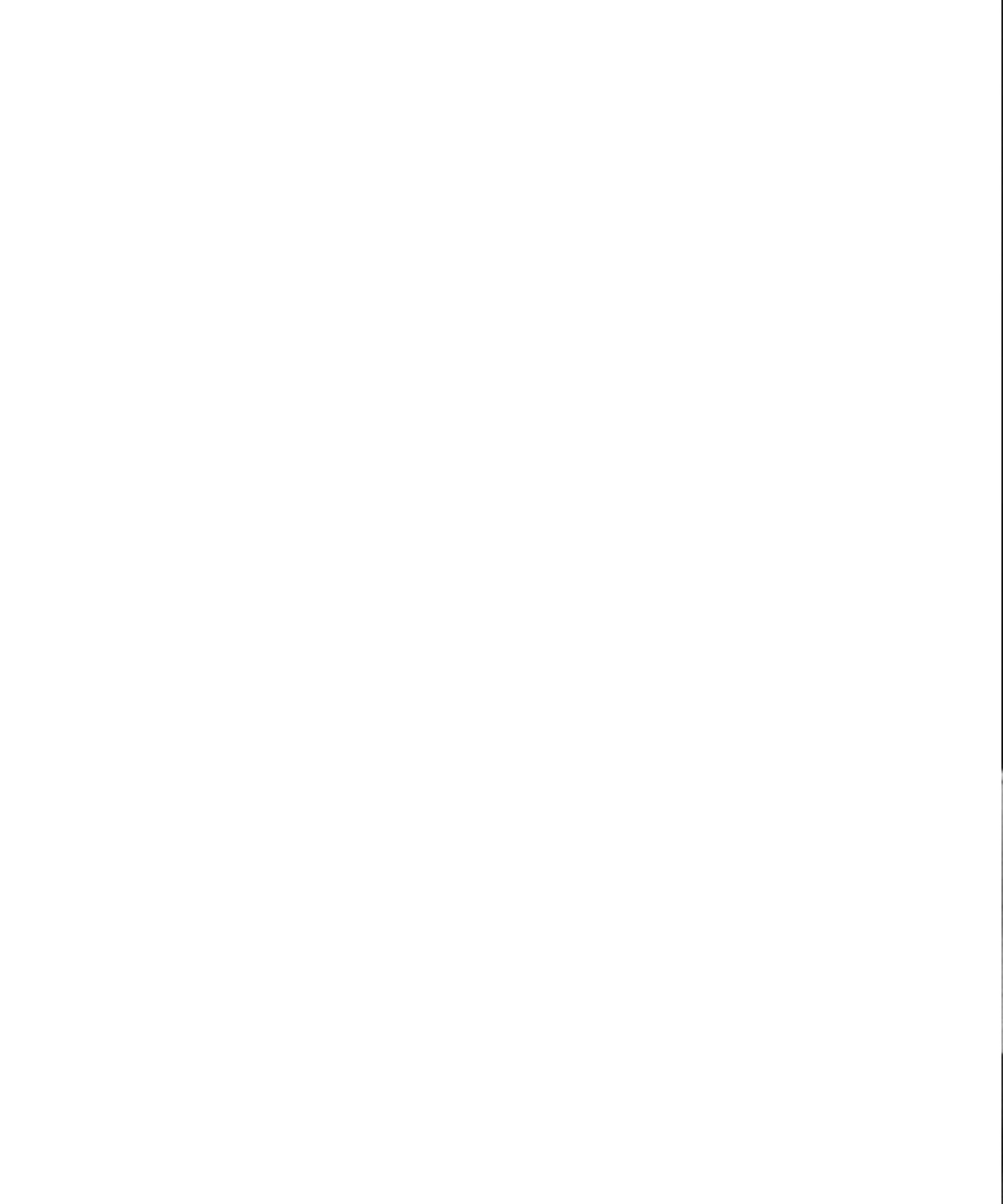
yente del *statu quo*, sino que también da a las personas con discapacidad el necesario respaldo jurídico, e incluso anímico, para exigir su cumplimiento y, llegado el caso, para reclamar su justiciabilidad. La labor del Conapred ha propiciado, además, que las 32 entidades federativas cuenten ya con leyes antidiscriminatorias, cuyo contenido esperaríamos esté en fiel sintonía con la ley federal.

El segundo motivo de especial regocijo para mí ha sido la colección Legislar sin Discriminación, tres de cuyos nueve títulos se relacionan con las personas con discapacidad: *Educación inclusiva*, *Accesibilidad* y *Capacidad jurídica*. Este último me resulta particularmente importante, ya que se refiere a un asunto por demás controvertido y que más resistencias despierta, sobre todo entre quienes legislan y quienes operan justicia, no sólo en México, sino en muchas partes del mundo. Demasiado larga y enraizada es la historia que ve y trata a las personas con discapacidad como seres jurídicamente “incapaces”, necesitados de ser sustituidos en sus decisiones y tutelados en sus personas y bienes. Cambiar esta visión para, en concordancia con el derecho internacional de los derechos humanos, reconocer a las personas con discapacidad como iguales ante y en la ley, representa un enorme desafío a las conceptualizaciones y prácticas vigentes, tanto jurídicas como institucionales y sociales. Y justamente impulsar este cambio es la concienzuda apuesta de este texto, que tuvo a bien identificar la restricción formal a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad como uno de los grandes pendientes legislativos del país y como una de las situaciones que —además de discriminatoria— más ha propiciado graves vulneraciones a nuestros derechos, más lacera nuestra dignidad y más limita nuestra autonomía, nuestro desarrollo y nuestra inclusión social plena. Mi agradecimiento profundo al Conapred por ello.

Lo cierto es, sin embargo, que a pesar de los esfuerzos desplegados por el Conapred y por otras instancias y actores, y que no pueden dejar de reconocerse avances de importancia en materia de discapacidad, como el mejor posicionamiento de nuestro grupo en la agenda nacional, y algunas reformas legislativas y pronunciamientos del poder judicial sobre temas relacionados con la discapacidad más acordes con los principios y estándares de derechos humanos, las cifras y las oportunidades para nuestra participación en la vida política y pública siguen siendo muy precarias, sobre todo en el caso de las mujeres. La autonomía personal y jurídica de las personas con discapacidad, en particular intelectual y psicosocial, sigue siendo cuestionada; y la garantía de accesibilidad —en su sentido más amplio y en tanto condición para el acceso a las diversas esferas sociales donde se ejercen los derechos y se es parte de la sociedad, como el empleo, la educación, los servicios de salud, la actividad política, los entornos urbanos, la cultura y la recreación— continúa siendo un objetivo aún distante. Tampoco hay evidencias de cambios significativos en las dinámicas sociales, sino que siguen vigentes la percepción de nosotras como sujetos desprovistos de derechos y autonomía, a la vez que estereotipos y prejuicios añejos que continúan reproduciendo conductas y prácticas excluyentes y discriminatorias.

Va, pues, un llamado respetuoso al Conapred para redoblar los esfuerzos, y que éstos no pierdan de vista que el objetivo a perseguir no es puntual ni menor: garantizar el ejercicio de derechos y la inclusión y participación plenas de *todas* las personas con discapacidad en *todos* los aspectos de la vida en igualdad de condiciones con las demás personas, tanto en las zonas urbanas como rurales de *todo* el país. En términos generales, considero que se precisaría del Conapred lo siguiente:

- Seguir impulsando el cambio cultural, de aceptación de la diversidad, de erradicación de prejuicios y de combate a la discriminación, a partir de la transformación de las representaciones que conforman el imaginario colectivo sobre la discapacidad, para caminar hacia la reconstrucción y enraizamiento de una identidad de las personas con discapacidad como sujetos iguales en dignidad y derechos, libres y autónomas.
- Seguir fomentando el desarrollo de capacidades en el conjunto de las instituciones públicas para el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad, en particular en el caso de las autoridades estatales y municipales, que necesitan ser fortalecidas, estimuladas, coordinadas, e incluso apremiadas, a reconocer y asumir sus obligaciones constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos.
- Seguir acompañando y respaldando a las personas con discapacidad y las organizaciones que nos representan en la gestión de derechos para que logremos una interacción eficiente y significativa con las instancias a cargo de la toma de decisiones y que nuestros puntos de vista sean tomados en cuenta en el diseño y aplicación de las acciones públicas que nos afectan. Y, a la vez, alentar en estas instancias la construcción de espacios y mecanismos para institucionalizar formas de diálogo y consulta que permitan que las personas con discapacidad podamos orientar, cuestionar y complementar la visión que tiene el gobierno sobre nuestros derechos y el cumplimiento de los mismos.





## Sergio Peñaloza Pérez

Líder afromexicano y defensor de la igualdad. Es originario de Cuajinicuilapa, Guerrero. Se licenció en educación por la Universidad Autónoma de Guerrero. Durante muchos años impartió la clase de biología. También fue maestro de secundaria en Juchitán, Oaxaca.

Hace 20 años constituyó México Negro, asociación civil que preside. Desde 1997 ha sido coorganizador de los encuentros de Pueblos Negros. Su meta es lograr el reconocimiento constitucional y legal de los derechos de la población afrodescendiente, ya que “desconocerlos es condenarlos a seguir en el olvido”.

Ha participado en diferentes espacios en favor de la población negra, como el Foro Nacional Afromexicano: Rumbo al reconocimiento constitucional como una de las tres raíces culturales del país, realizado por la Cámara de Diputados (2013); las reuniones de información y consenso para la inclusión de la pregunta específica para la población afromexicana en la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); el foro Los derechos colectivos de los pueblos y comunidades afromexicanas, organizado por el Conapred y el Senado de la República, así como el seminario El compromiso de las instituciones nacionales de derechos humanos con las poblaciones afrodescendientes frente a la agenda 2030, entre otros.

Recibió el Premio Nacional por la Defensa de los Derechos, la Igualdad y la No Discriminación, otorgado por el Conapred en 2015. Este año, a pesar de saber que se trataba de una tarea titánica e imposible, se presentó como aspirante a la candidatura presidencial por la vía independiente, impulsado por la comunidad afrodescendiente.

# La población afroamericana en el Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes

Sergio Peñaloza Pérez

La desigualdad y la exclusión entre los individuos son producto del racismo y la pobreza estructural de la sociedad mexicana. El racismo, en particular, es la ideología que, a nivel mundial, justificó el comercio de esclavos durante la economía colonial, fenómeno que marcó en la historia de la humanidad prácticas de explotación de seres humanos con una crueldad que llevó a los extremos la inhumanidad.

Para satisfacer las demandas del mercado en el periodo colonial, miles de africanos de diversos lugares de ese continente fueron arrancados de sus familias, sus comunidades y sus culturas para ser esclavizados y vendidos como mercancía, utilizándolos en las diversas actividades económicas, de servicio, domésticas, entre otras.

Desde esa época se podía disponer de los grupos inferiores o esclavos a fin de crear condiciones de privilegios para el grupo superior, que era el de los esclavistas, con la aprobación del Estado virreinal y de la Iglesia, instituciones que durante la Colonia tenían la función de crear leyes que regularan las relaciones sociales y que además utilizaron esclavos para el servicio personal e institucional.

Tales fueron las condiciones de desigualdad y exclusión, mismas que aún hoy seguimos viviendo en las sociedades modernas de todo el mundo: prácticas de discriminación y racismo expresadas en forma cotidiana, social o institucional, así como la negación, exclusión o segregación del ejercicio de derecho de individuos o grupos de población afrodescendiente; todo esto por la apariencia física o el fenotipo, color de piel, sexo, opinión política, nacionalidad, posición económica, origen étnico, idioma, religión, etc., que dan origen a las mayores violaciones a los derechos humanos.

La lucha por no ser esclavizado ni considerar esta práctica como una condición normal, jurídica y socialmente hablando, así como la resistencia individual y grupal desde los inicios de la esclavitud de las personas del continente africano a partir del siglo xvi, han caracterizado la vida de quienes, por el dolor de separarse de sus familias y por la incertidumbre del futuro que les esperaba en tierras y condiciones desconocidas, tomaban la decisión de suicidarse de diferentes formas. Eran expresiones de rebeldía durante la travesía del continente africano hacia los destinos donde pasarían toda su vida como esclavos, de forma individual o grupal. En las haciendas, estas rebeliones originaron el fenómeno del cimarronaje.

Las manifestaciones de rebelión en el continente americano marcaron la historia de la resistencia de la población africana y afrodescendiente. Por citar un caso, en México tenemos la figura del líder del movimiento en Veracruz, a quien se conoce como Yanga. Posteriormente, por el anhelo de la libertad y la igualdad, muchos africanos y afrodescendientes participaron en los movimientos de Independencia y más tarde en las luchas revolucionarias.

Con el establecimiento de la República en muchos lugares del mundo tratan de evitar la presencia de personas negras por considerarlas como parte de una raza inepta para el trabajo, incapaces de convertirse en verdaderos ciudadanos que fácilmente se adapten a las características del mestizaje nacional y cuyo contacto con la población indígena resultaría nocivo para la incorporación de estos últimos al proyecto de nación, siendo desde entonces visibilizados en las sociedades de todos los países. Esta negación del componente social de origen africano data de la época colonial, su justificación es el racismo, su instrumentación es la esclavitud y la simulación de igualdad es el discurso del mestizaje, que tiene la intención de borrar las diferencias étnicas al pretender homogenizar una sociedad mestiza.

El *negro* ha sido asociado con el salvajismo, con la rebeldía, la poca disposición al trabajo, también con la proclividad al relajamiento, la vagancia y hasta con el crimen. Estos prejuicios se han extendido en el tiempo y el espacio; han tomado diversas formas, siendo actualmente uno de los graves problemas que padecemos las personas afrodescendientes en los tiempos de la modernidad.

La lucha contra el racismo y la discriminación racial en el contexto internacional y nacional ha propiciado espacios de reflexión y diálogo con la intención de identificar las causas, manifestaciones y efectos que provocan estos fenómenos. En este proceso se han involucrado luchadoras y luchadores sociales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y organismos internacionales.

Es importante subrayar las acciones positivas en favor de las personas afrodescendientes. En 1963, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; en

1966, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; 2011, promulgado Año Internacional de los Afrodescendientes por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), esta misma organización decretó el Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes (2015–2024).

En el contexto nacional debemos citar que la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) realizó en 2012 la Consulta para la Identificación de Comunidades Afrodescendientes de México, mientras que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), así como universidades nacionales y de provincia, han producido y editado materiales bibliográficos, videográficos, fotográficos, etc., que han acompañado y contribuido a la lucha por la visibilización, la igualdad, la no discriminación y el reconocimiento constitucional, todo un movimiento que han promovido las organizaciones de la sociedad civil. De la misma manera, para dar respuesta a la demanda de las organizaciones de la sociedad y a la recomendación de la ONU acerca de visibilizar estadísticamente a este sector de la sociedad mexicana, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) aplicó la Encuesta Intercensal 2015, y de acuerdo con los resultados de este proyecto 1 381 853 personas se reconocen como afrodescendientes, lo que equivale a 1.2% del total de la población del país.

226)

No obstante estos resultados, aún existe un alto porcentaje de esta población que desconoce sus orígenes o niega su ascendencia africana, pero sí han tenido que enfrentar la discriminación, la exclusión y la desigualdad.

En 1997 se integró la primera organización afroamericana y con ello, desde la sociedad civil, se inició el movimiento afroamericano, creando

un espacio de reflexión para analizar la problemática que viven las comunidades afrodescendientes en el país. Ese espacio que por veinte años se ha venido implementando se ha denominado Encuentro de Pueblos Negros. De igual manera cabe mencionar que si bien el Estado mexicano ha mostrado resistencia e insensibilidad para dar respuesta a la demanda del reconocimiento constitucional de esta población, incumpliendo con ello los compromisos firmados como país miembro de la ONU, hay entidades federativas (Oaxaca en 2013, Guerrero en 2014 y Ciudad de México en 2017) que reformaron sus constituciones para reconocer a la población afrodescendiente.

2018 es un año de grandes retos por lo que implica el cambio de gobernantes a través del proceso electoral, esto viene a postergar en las Cámaras de diputados y senadores el tema del reconocimiento constitucional de las personas afrodescendientes. Este proceso representa una oportunidad para que las organizaciones de la sociedad civil involucradas en esta lucha busquen estrategias y coyunturas que obliguen al Estado mexicano, que incluye los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), a darle la debida importancia a este tema, a no simular que se está atendiendo dicha demanda y a tomar la decisión de cumplir con la deuda histórica que este país tiene con las y los afromexicanos.

Es de vital importancia el diálogo entre las organizaciones sociales para el diseño de la ruta a seguir y la búsqueda de aliados en el ámbito nacional e internacional para el logro de este propósito.

El Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes debe servir como estrategia de empoderamiento de este sector de la sociedad y como instrumento para que en cada uno de los países donde existe la

presencia de afrodescendientes se realicen acciones que los visibilicen, que hagan posible la inclusión y la igualdad, que permitan a la población afrodescendiente tener acceso a servicios de calidad con respecto a la salud y la educación, y que le permitan ocupar espacios laborales para facilitarle la movilidad económica, cultural y social. Esa estrategia debe iniciar con el reconocimiento, la justicia y el desarrollo, que son los temas recomendados por el Decenio Internacional y a lo que mínimamente deben comprometerse los gobernantes de los países miembros de la ONU.

La lucha contra la discriminación y el racismo en México, desde el ámbito de las instituciones, es un camino que debemos revisar y evaluar para mejorar y avanzar, ya que en la actualidad esta lucha ha tomado diferentes formas pero no ha desaparecido. Como institución creada con la finalidad de prevenir la discriminación, el Conapred ha venido sentando las bases y consolidando el proyecto de una sociedad igualitaria y sin exclusión. Hoy, al cumplir quince años de su existencia, debemos detenernos y hacer un recorrido con una mirada hacia el pasado para destacar los logros y lo que falta por hacer en esta asignatura.

El 27 de marzo de 2001 se integró la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, la cual realizó trabajos que llevaron a la formulación del proyecto de Ley Federal para Prevenir la Discriminación en el país, dicha ley se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003. Esta ley derivó en la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación el 11 de julio del mismo año, designando a Gilberto Rincón Gallardo y Meltis como presidente, quien también presidió la Comisión Ciudadana antes de la creación del Consejo.

El Conapred, desde su creación y hasta el año 2018, ha sido presidido por tres grandes personajes que han entregado todo lo que les ha sido

posible por mejorar las condiciones de igualdad de las personas y grupos en riesgo de vulnerabilidad.

En aquellos años uno de los integrantes de la asociación civil México Negro, el conocido padre Glyn, se dirigió al Lic. Gilberto Rincón Gallardo y Meltis, destacado político y candidato a la presidencia de México postulado por el Partido Democracia Social (PDS) —a quien no tuve la oportunidad de tratar personalmente—, para solicitar su intervención en asuntos de la lucha por la igualdad y no discriminación y obtuvimos una respuesta satisfactoria. Producto de ese acercamiento se generó la necesidad de realizar la encuesta Modos de Vida de las Comunidades Afrodescendientes de la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca, la cual se aplicó hasta 2011. Lamentablemente, esto ya no pudo verlo don Gilberto pues murió el 30 de agosto de 2008, siendo el primer presidente del Consejo.

En 2009 llegó a presidir el Consejo el Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, Ricardo Antonio Bucio Mújica, persona con gran sensibilidad humana y respuesta inmediata a los requerimientos de la sociedad, de las organizaciones de la sociedad civil y de todas aquellas personas en situación de vulnerabilidad por diversas causas y circunstancias, siempre dispuesto al acompañamiento y apoyo para las acciones tanto desde las organizaciones como desde la institución que presidió hasta 2015, año en que dejó el Conapred para ocupar un nuevo cargo como Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

El 18 de noviembre de 2015, la Lic. y Maestra en Derecho, Alexandra Haas Paciuc, es designada para presidir el Conapred, una mujer con una excelente preparación académica y con la característica común de

quienes la antecedieron en el cargo, con una gran sensibilidad humana, comprometida con la causa de tener una sociedad basada en los principios de igualdad y no discriminación.

Quiero decir con esto que el Conapred, de manera institucional como personal por parte de quienes lo han presidido y del equipo que lo integran han mostrado su entrega y compromiso y han acompañado el movimiento afroamericano, iniciado y promovido por las organizaciones de la sociedad civil. Este acompañamiento se hace evidente con la realización de foros, reuniones, mesas de trabajo y de diálogo, producción de materiales bibliográficos, videográficos y fotográficos y la presencia, apoyo y acompañamiento en los eventos realizados por las organizaciones de la sociedad civil, entre ellos los encuentros de pueblos negros, espacio donde se analizan las problemáticas de las personas afroamericanas. Por todo esto expreso mi reconocimiento y agradecimiento al Conapred.



## Jorge Saavedra

Médico por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con dos maestrías en Harvard. Fue director fundador de la Clínica Condesa, especializada en VIH de la Ciudad de México, la primera de su tipo en el país y actualmente la más grande de Latinoamérica. Fue el primer funcionario federal de alto nivel en llegar por concurso abierto a una posición de director general, la del Centro Nacional para la Prevención y Control del Sida (Censida).

Durante su paso por Censida (2003-2009) lanzó el programa de acceso universal gratuito a medicamentos contra el VIH; planeó, diseñó y construyó decenas de clínicas de VIH a lo largo del país (CAPASITS), así como nombró en 2006 a la primera mujer transgénero en una posición de responsabilidad nacional. Su enfoque decidido contra la discriminación y el estigma asociado al VIH/sida incluyó una controversial campaña radiofónica contra la homofobia, realizada en conjunto por el Censida y el Conapred en 2005, que tuvo impacto nacional y, además, fue utilizada por estaciones radiofónicas hispanas en Estados Unidos, Panamá y Perú.

Su profesionalismo y activismo lo han llevado a realizar trabajo asociado al VIH en más de 80 países. Recientemente dejó su cargo como embajador para salud pública global de AIDS Healthcare Foundation (AHF) para asumir la posición de director ejecutivo del Instituto AHF de Salud Pública Global en la Universidad de Miami.

Tiene varias publicaciones en revistas científicas y libros, y cuenta con varios premios nacionales e internacionales. Fue el primer funcionario público de alto nivel en declararse abiertamente gay y vivir con el VIH aun estando en funciones como director general.

# Una lectura del Conapred y la lucha contra la homofobia y el estigma asociado al VIH/sida

Jorge Saavedra

En septiembre de 2003 acababa de tomar posesión como director general del Centro Nacional para la Prevención y Control del Sida (Censida), instancia creada ese mismo año a partir de la infraestructura y personal de lo que era en ese entonces el Consejo Nacional para la Prevención y Control del Sida (Conasida), el cual siguió funcionando pero sólo como instancia consultiva con actores multisectoriales y no gubernamentales. Aún no pasaba una semana desde mi nombramiento cuando recibí una llamada de don Gilberto Rincón Gallardo, quien ese mismo año había logrado que oficialmente se creara el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Conapred), del cual había sido nombrado presidente fundador. Él me dijo que aún no tenía oficinas formales pero que estaba en unas temporales en la colonia Anzures y que le interesaba platicar conmigo sobre asuntos relacionados con la discriminación por VIH/sida. Por supuesto, acepté su invitación y la siguiente semana estaba yo en sus oficinas.

Si bien todos en México reconocíamos la trayectoria de don Gilberto y también su propuesta del Consejo contra la discriminación desde que fue candidato presidencial en el año 2000, ya en su oficina me dijo

que le gustaría escuchar mi idea sobre una campaña conjunta Conapred-Censida contra la discriminación de personas con VIH. Absolutamente estuve de acuerdo con él, ya que le comenté que estaba dentro de las atribuciones del Censida luchar contra la discriminación por VIH y que, por lo tanto, le tenía una contrapropuesta. Dado que la epidemia de VIH en México, así como en el resto de Latinoamérica, estaba primordialmente afectando a hombres que tienen sexo con hombres (HSH), la discriminación por VIH y el estigma subsecuente se encontraban estrechamente asociados a la homofobia, y dado también que en México nunca se había hecho una campaña gubernamental en este sentido, los recién creados Conapred y el Censida teníamos la responsabilidad de abordarlo aun cuando tuviésemos que ser los pioneros. A don Gilberto le gustó la idea y acordamos empezar a trabajarla, aunque para finales de 2003 en ninguna de las dos instituciones teníamos presupuesto autorizado para tal fin.

Durante 2004, con integrantes de la sociedad civil, activistas LGBT, personal del Censida y el Conapred, empezamos a estructurar las ideas con el apoyo de las áreas de comunicación social de la Secretaría de Salud. El proceso de consultas para la campaña contra la homofobia fue largo y, si bien se tuvieron terminados los productos a finales de 2004, se decidió que los *spots* radiofónicos se darían a conocer primero dentro de reuniones cerradas de la sociedad civil, empezando por una con participantes latinoamericanos de grupos y activistas de hombres que tienen sexo con hombres. Para principios de 2005 uno de los *spots* aún no lanzado al aire, se filtró a los medios de comunicación y se empezó a rumorar que la Secretaría de Salud y el Conapred estaban por lanzar una controversial campaña contra la homofobia que escandalizaría a la sociedad

por su contenido, ya que promovía la aceptación familiar de los homosexuales. En ese entonces grupos conservadores que conocieron el contenido de los *spots* empezaron a protestar y presionar para que dicha campaña no se lanzara y, al mismo tiempo, grupos de derechos LGBT y activistas de VIH/sida empezaron a manifestarse para que se diera a conocer y difundiera a nivel nacional lo antes posible y sin censura.

En 2005, finalmente el Censida, el Conapred y la Secretaría de Salud decidimos lanzarla de manera oficial, pero no solos, sino en compañía de los activistas de la sociedad civil representados en el Conasida y acompañados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) — que aportó 90 000 pesos para pagar por su difusión en radio en tiempos comerciales— y por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas contra el Sida (ONUSIDA). La presentación ante medios y el inicio de la campaña se decidió hacerlo desde un auditorio de las Naciones Unidas en la colonia Polanco y se invitó a algunas personalidades para respaldarla, como el escritor Carlos Monsiváis, la actriz Diana Bracho y la cantante Regina Orozco, además de sociedad civil, el Conapred y el Censida. A pesar de que la campaña y los *spots* fueron diseñados para ser transmitidos en tiempos de un número limitado de estaciones radiofónicas, el contenido fue reproducido por los propios periódicos y revistas debido a su impacto. La reproducción del audio fue hecha a través de programas noticiosos de televisión abierta y empezamos a recibir peticiones para su transmisión en estaciones radiofónicas hispanas de Estados Unidos, Perú y Panamá. El *spot* radiofónico que mayor impacto tuvo fue uno titulado *La cena* (véase recuadro con el texto del audio), que por el número de repeticiones y alcance superó por mucho los recursos que teníamos para su difusión.

LA CENA  
(SPOT RADIOFÓNICO)  
CAMPAÑA CONTRA LA HOMOFOBIA  
2005

MADRE: Te veo muy enamorado mijito

HIJO: Ay, si mamá

MADRE: ¿Y le gustó la idea de venir a cenar aquí con la familia?

HIJO: Si, y preparó un postre que te va a fascinar

MADRE: Por cierto, ¿Cómo me dijiste que se llama?

HIJO: Óscar mamá, ya te lo había dicho se llama Óscar

VOZ EN OFF DE LOCUTOR:  
¿Te parece raro?, la homofobia es la intolerancia a la homosexualidad, el respeto inicia cuando reconocemos que todos tenemos el derecho a ser diferentes, CONAPRED, CONASIDA. OPS, ONUSIDA

La concepción inicial de esa campaña se hizo hace 15 años, los mismos años que tienen los respectivos decretos con los que se crearon el Conapred y el Censida. Cuando miro en retrospectiva, veo que esa campaña no pudo haberse implementado de manera tan exitosa de no haber sido por el involucramiento de la sociedad civil y el necesario respaldo institucional. ¿Qué la sociedad no estaba preparada para ella y por eso generó escándalo? Creo que la implementación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación publicada y de las estrategias institucionales para abordar el tema del estigma y discriminación por VIH/sida requería definitivamente de una campaña contra la homofobia que llegara a la población general; se necesitaba avanzar en este tema y considero que fue un buen inicio. Los editoriales referentes al *spot* de *La cena* en los diferentes medios de comunicación, a pesar de la controversia, fueron en su inmensa mayoría positivos y en muchos se resaltó la necesidad de este tipo de campañas.

La homofobia social en México y Latinoamérica, así como el estigma y la discriminación asociados al VIH/sida aún siguen presentes y causando daño. No obstante, dado mi actual trabajo en salud global dentro de AIDS Healthcare

Foundation (AHF), me he visto obligado a estar en constantes viajes, conociendo realidades y programas en muchos otros países en Latinoamérica, el Caribe, Asia, África y Europa del Este; por ello considero que tengo la posibilidad de ver los avances en México desde un contexto externo y apreciar que, en estos últimos años, comparado con muchos otros países en similar desarrollo, en nuestro país se ha avanzado mucho más en el tema de la aceptación de la diversidad sexual de lo que se avanzó en todo el siglo pasado.

En materia de combate a la discriminación, las instituciones no deben detenerse pensando en que la sociedad no está preparada. Si queremos avanzar necesitamos dar pasos adelante, ya que finalmente las sociedades siempre deben prepararse para no causarse daño a sí mismas. Entonces, el involucramiento activo de sociedad civil y las propias personas afectadas por la discriminación no sólo es conveniente, sino realmente necesario.





Almas Cautivas, A.C.

LA

TOS

Felicidad

esta area

G

8

C

15

## Ari Vera Morales

Mujer trans, originaria del puerto de Veracruz. Comenzó a estudiar la Licenciatura en Educación Especial, con especialidad en problemas de aprendizaje, en la Escuela Normal Veracruzana Enrique C. Rébsamen. Ahí enfrentó su primer obstáculo cuando no se le permitió continuar. Sin rendirse, estudió la Licenciatura en Mercadotecnia en la Universidad Insurgentes en la Ciudad de México; posteriormente, hizo la Maestría en Defensa y Promoción de los Derechos Humanos en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

Cuenta con diversos cursos y diplomados, entre los que destacan el Diplomado en Marketing Político por la Facultad de Ciencias Políticas y el Diplomado sobre el Derecho a la No Discriminación por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Su interés por trabajar con poblaciones vulnerables nace a partir de vivencias personales. Así surge la asociación Almas Cautivas, que apoya a la comunidad LGBTI privada de la libertad en los centros penitenciarios de la Ciudad de México y de la cual funge como presidenta. Es fundadora también de la Red Internacional Corpora en Libertad, agrupación de organizaciones LGBT en el mundo, dedicadas a la protección y defensa de las personas LGBT en reclusión. Actualmente es directora de relaciones institucionales de la Federación Mexicana de Empresarios LGBT, la cual se especializa en crear espacios laborales libres de discriminación para coadyuvar al empoderamiento económico de las personas LGBT en México.

Un pensamiento que la define es: “Hasta en los lugares más sombríos como las cárceles, la dignidad, el respeto y el amor se deben garantizar siempre”.

# El movimiento trans y Conapred: una lucha compartida contra la discriminación en México

Ari Vera Morales

Pensar en la discriminación en México es desmenuzar un sinfín de características e intersecciones que atraviesan a las personas en diferentes circunstancias. La manera como nos miramos los unos a los otros, en mi opinión, es la raíz de la discriminación en cualquier parte del mundo. Sin embargo, México se caracteriza por el machismo arraigado en nuestra cultura, perpetuado a través de generaciones que buscan asegurar el dominio de la masculinidad por encima de cualquier otra forma de identidad y expresión de género.

De tal suerte que en el caso de las mujeres trans, con expresión femenina de acuerdo a la autopercepción y construcción de la identidad de género, el fenómeno de la discriminación se acentúa y recalca en la mirada del otro. Desde aquí, su identidad y expresión de género no es reconocida y, muchas veces, se anula por la creencia de que las mujeres trans asumen una identidad no otorgada de forma natural a través del mandato de una deidad. Si a esto último le aumentamos el hecho de que, por alguna razón, una mujer trans ingresa a un reclusorio, ¿cómo garantizar que no sea discriminada ni violentada en uno de los espacios más hostiles como lo es la cárcel?

En este sentido, las organizaciones o instituciones dedicadas a eliminar la discriminación en México, como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), ¿a qué se enfrentan o qué acciones deben implementar para anular los efectos nocivos de la exclusión de personas cuya expresión de género no corresponde con los cánones establecidos por una sociedad binaria, cisgénero y heterocentrista?

El movimiento trans en México responde a una serie de retos y obstáculos relacionados con procesos culturales y normativos del deber ser dentro de una sociedad, impuestos por otra comunidad (colonización), a partir de diferencias en el pensar y en la autoconcepción de nuestros cuerpos, que se explican desde una mirada científica y médica (patologización). Esta intromisión sobre las personas trans ocurre en relación con los procesos autónomos de construcción y deconstrucción de la identidad de género autopercibida y va en sentido contrario de la supuesta normalidad que se instauró históricamente en nuestro territorio, colocándonos como entes lejanos y diferentes a la norma, en una frontera imaginaria y en un espacio impregnado por discursos de vigilancia y opresión sobre los cuales la resistencia juega un papel protagónico.

El surgimiento autónomo del movimiento trans en México es muy reciente, ya que, históricamente y aún en la actualidad, ha estado inserto dentro del movimiento LGBTI o de la diversidad sexual en voz de personas gays y lesbianas, lo que ha tenido como consecuencia que las mismas instituciones omitan las necesidades específicas de esta población. Sin embargo, el movimiento trans es el que aporta una mayor visibilidad a este movimiento antisistémico que confronta a los poderes dominantes y a la “economía moral de la multitud”, de acuerdo con Edward P.

Thompson.<sup>1</sup> Quienes exponen el cuerpo ante los embates de la discriminación somos las personas trans, siendo las que encendemos la llama de una revolución total del antiguo orden de las cosas.

Es a través de la agenda con temas específicos, como el reconocimiento jurídico a la identidad de género, el acceso pleno a servicios de salud, la inclusión laboral, entre otros, que el movimiento trans busca su emancipación y autonomía para conseguir políticas públicas específicas que no responden al interés de los demás integrantes de la diversidad. Este despertar en las personas trans defensoras de derechos humanos y activistas se ve marcado desde finales de la década de 1990.

Es importante señalar que el prefijo *trans* es un término paraguas que abarca personas transexuales, transgénero y travestis. Algunos autores también consideran a las personas de género fluido, personas no conformes con el género asignado y personas sin género, así como aquellas personas que transitan de hombre a mujer y de mujer a hombre. Si bien es cierto que el movimiento trans ha conquistado avances en algunos terrenos, aún falta un largo trecho por recorrer, incluso en las instituciones que tienen como mandato el combate a la discriminación.

El 29 de abril de 2003 se aprueba la creación del Conapred, un órgano del Estado previsto por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio del mismo año. Esto significa un gran logro para el fomento de una cultura de respeto a las diferencias y para el trato igualitario entre las personas. Conapred desarrolla acciones para proteger a la ciudadanía

<sup>1</sup> Citado en Carlos Antonio Aguirre Rojas, *Planeta Tierra. Los movimientos antisistémicos hoy*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

frente a toda distinción o exclusión 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, que impida o anule el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas (artículo 4º de la LFPED). Sin embargo, el alcance de este artículo ha quedado limitado ante la realidad social actual, ya que lo que no está escrito en la ley tiende a omitirse e invisibilizarse como derecho. Lo anterior, a pesar de que la expresión *cualquier otra* deberá siempre elegirse como la alternativa más favorable para la tutela de los derechos protegidos en esta Ley según el principio *pro homine* y que, de acuerdo con la opinión consultiva OC-16/99 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “responde a la evolución de los derechos fundamentales en el derecho internacional contemporáneo”.

Desde su creación, el Conapred ha tenido sus claroscuros, fundamentalmente por su dependencia gubernamental y la manera en que desde el Estado se ha invisibilizado a las personas trans. El imaginario social no ha quedado exento de prejuicios o vetos en contra de poblaciones específicas, como en el caso de las personas trans, ya que en sexenios anteriores el conservadurismo o las bancadas políticas llamadas de “derecha” han marcado una agenda de acuerdo con sus fines políticos e ideologías partidistas, en la que la identidad de género no tiene cabida.

No obstante lo anterior, la temática trans ha estado presente en diferentes momentos del Conapred mediante libros, reportes, *dossiers* e investigaciones elaboradas por este organismo. Sin embargo, cabe mencionar que este mismo organismo lanzó en el año 2010 su Encuesta

Nacional sobre Discriminación en México (Enadis, 2010),<sup>2</sup> instrumento en el que aún no se incluía a las personas trans como población susceptible de enfrentar discriminación, por lo que no se pudo conocer entonces su estado de vulnerabilidad ni las intersecciones que conforman su vida. Esta situación fue subsanada durante la gestión de Alexandra Haas, a través de la Encuesta Nacional sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018 (Endosig, 2018).<sup>3</sup>

Por otra parte, el 17 de mayo de 2016, la Presidencia de la República convocó a un gran número de personas de la sociedad civil pertenecientes a la comunidad LGBTI a una reunión insólita e histórica en la residencia oficial de Los Pinos, donde se escucharon demandas y propuestas por parte de activistas y defensores de derechos humanos. El presidente Enrique Peña Nieto sorprendió con una propuesta de reforma constitucional al Código Civil Federal para reconocer el matrimonio igualitario y la identidad de género.<sup>4</sup> Esta propuesta no logró proceder ante la oposición de su propio partido y de la Cámara de Diputados.

A partir de ese momento, el Conapred dio acompañamiento a diversas acciones que el Ejecutivo Federal mandató a instituciones gubernamentales. A la Secretaría de Salud, con la creación del Protocolo para

<sup>2</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México* [en línea]. México, Conapred, 2011. <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Access-002.pdf>>.

<sup>3</sup> Véase una presentación del proyecto de la *Encuesta Nacional sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018 (Endosig)* en <<https://www.gob.mx/ceav/documentos/encuesta-nacional-sobre-discriminacion-por-motivos-de-orientacion-sexual-e-identidad-de-genero-2018-endosig>>.

<sup>4</sup> Presidencia de la República, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil Federal* [en línea]. 17 de mayo de 2016. <[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/92616/Sharp\\_reforma\\_cjef.gob.mx\\_20160517\\_164352.compressed.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/92616/Sharp_reforma_cjef.gob.mx_20160517_164352.compressed.pdf)>.

el Acceso sin Discriminación a la Prestación de Servicios de Atención Médica de las Personas Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénero e Intersexual (LGBTTTI), así como las guías de atención específicas que derivan del mismo.<sup>5</sup> También se giraron instrucciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que se otorgaran todas las facilidades a las personas trans en su trámite de pasaporte a fin de que no tuvieran contratiempos con el reconocimiento de su identidad de género. La Secretaría de Educación Pública debía incluir los temas de orientación sexual e identidad de género en el programa curricular de los libros de texto,<sup>6</sup> situación que generó movilizaciones sociales de corte conservador contra esta medida. De la misma manera, el Conapred acompañó a la Procuraduría General de la República en la revisión y actualización del Protocolo de Actuación para el personal de dicha institución en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género.

En esta etapa de avances no sólo el Conapred se involucró en áreas importantes de atención sino también en ámbitos como las cárceles, donde la expresión del género de las personas trans coloca a éstas en el centro de la discriminación. En este sentido, Almas Cautivas es una organización con cinco años ininterrumpidos de trabajo con las personas LGBTI, con especial atención en mujeres trans privadas de la libertad en la Ciudad de México y que, en conjunto con el Conapred, ha tenido

<sup>5</sup> Secretaría de Salud. *Protocolo para el Acceso sin Discriminación a la Prestación de Servicios de Atención Médica de las Personas Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénero e Intersexual (LGBTTTI)* [en línea]. 24 de junio de 2017. <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233408/210617Protocolo\\_Comunidad\\_LGBTTI\\_DT\\_Versi\\_n\\_III\\_17\\_3.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233408/210617Protocolo_Comunidad_LGBTTI_DT_Versi_n_III_17_3.pdf)>.

<sup>6</sup> Para mayor información, consúltese el discurso del presidente Enrique Peña Nieto en <<https://www.youtube.com/watch?v=ZTgU-BXqJS4>> (Consulta: 11 de julio, 2018).

acercamiento con la Comisión Nacional de Seguridad, encargada de los centros de reclusión federal, con el propósito de atender las necesidades de las personas trans privadas de la libertad, situación que en años anteriores se había tenido en el olvido.

Es por ello que los retos a los que se enfrenta el Conapred son muchos y responden a la evolución social de nuestro país. Conforme la discriminación aminora, las personas cada vez se sentirán más libres de expresar su identidad y orientación, por lo tanto, el Conapred deberá responder de manera óptima y eficaz a las circunstancias que genere el surgimiento de nuevas identidades sexo-genéricas y de la diversidad en general.

El Conapred tiene implementados diversos programas de capacitación y sensibilización para el personal del servicio público en temas de discriminación. Esta tarea es ardua, titánica y, hasta me atrevo a señalar, inalcanzable, ya que la permanencia de quienes integran el funcionamiento público depende de ciclos legislativos e intereses políticos. Tal es el caso de la propuesta de reforma al Código Civil Federal presentada por el Ejecutivo Federal el pasado 17 de mayo de 2016, en la que no bastó la voluntad política de la máxima autoridad de nuestro país, porque el freno se encontró en los prejuicios culturales de las y los diputados y demás personal del servicio público del gobierno en turno.

Por tal razón, se deberá robustecer el quehacer del Conapred, dándole herramientas y un presupuesto que asegure su misión en la lucha contra la discriminación en todo México; y que esas herramientas no dependan de los prejuicios, de la voluntad política o las creencias religiosas para que no influyan en la gestión de su mandato. Para ello, pensar en su autonomía o descentralización podría ser una buena opción.

El Conapred necesita tener mayor alcance. Por ejemplo, mediante la creación de consejos en cada entidad federativa, que coadyuven a la armonización jurídica de las legislaciones locales y municipales con nuestra Constitución y con los compromisos signados por el Estado mexicano en tratados internacionales en materia de no discriminación. A su vez, se requiere que el Conapred incida e insista para que el Estado mexicano firme su adhesión a la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, que en su definición de *discriminación* tiene una mayor cobertura de protección que la descrita en el artículo 1º de nuestra Carta Magna.

Por otro lado, es necesario que el Conapred estimule, apoye y proteja el quehacer en el combate contra la discriminación de personas activistas, defensoras de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil con miras a su fortalecimiento, no sólo con insumos técnicos y de profesionalización, sino también con recursos materiales o económicos a través de convocatorias públicas.

En suma, a lo largo de estos 15 años de la conformación del Conapred, el trabajo ha sido arduo, tanto al interior como al exterior de la institución, y esto hace notar que la discriminación se encuentra enraizada en nuestra cultura. Nosotros mismos miramos al otro como alguien de menor rango y valor. Invito a las instituciones gubernamentales y organismos autónomos en la defensa de los derechos humanos a reflexionar sobre los efectos de la discriminación. Ésta es una problemática que no podemos enfrentar si no comenzamos con un proceso interno relacionado con cómo percibimos las diferencias humanas, reposicionando a las diferencias como riqueza y desde la certeza en el sentido de que, al incluirlas, nos convertimos en un país más fuerte.

Por lo tanto, y sin lugar a dudas, la creación del Conapred es un gran avance hacia un Estado de derecho justo y equitativo para cualquier persona que habite y transite en nuestro territorio. Pero se necesita que en los siguientes 15 años se consolide una cultura libre de discriminación, donde las personas puedan ser quienes son sin miedo, sin persecución, sin violencia, sin desaparecer ante la mirada del otro. Estoy segura de que un día, no muy lejano, tendremos un México donde todas las personas apreciemos y respetemos las diferencias viéndonos como iguales.





## Ignacio Cuevas

Estudió ingeniería industrial en la Universidad Iberoamericana y comunicación en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); tiene una maestría en historia de México por el Instituto Cultural Helénico.

Fue dirigente nacional del Movimiento de Juventudes Cristianas. Trabajó en la Pastoral Juvenil. Dedicó 25 años al trabajo en comunidades eclesiales de base con comuneros de La Magdalena Contreras. Fue parte del Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), donde dirigió la revista *Iglesias*. Fue asesor de asuntos religiosos en la Secretaría de Gobernación. Ya en Conapred creó un grupo de diversidad religiosa para promover la inclusión de comunidades con cultos diferentes. Su formación está enlazada con la Iglesia Católica, las Iglesias Cristianas y con las comunidades judía, musulmana, budista, bahá'í, así como con religiones nuevas como la cienciaología. Es miembro fundador del Observatorio Eclesial y de la red Iglesias por la Paz.

Ha impartido conferencias y pláticas en medios de comunicación sobre el fenómeno religioso. Es profesor en la Universidad Iberoamericana y la Universidad del Claustro de Sor Juana.

La música es su verdadera vocación. Ha dado clases de apreciación musical en la Casa de Cultura Jesús Reyes Heróles. Es compositor de piezas para piano. También trabajó en la estación radiofónica Opus 94. Está casado desde hace más de 30 años con Jacqueline L'Hoist, defensora de derechos humanos y fundadora del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred), con quien tiene un hijo y una hija universitarios. Lo que más le gusta es lo que más mueve a la gente en el mundo: la religión, la música y el fútbol.

# Religión y discriminación en México: un breve panorama y una hoja de ruta para el futuro

Ignacio Cuevas

La religión ha ocupado un papel preponderante en la identidad de los pueblos y de los países; también en las estructuras de poder y la justificación para ejercer la autoridad. ¿Por qué algunas personas deberían gobernar a otras? En prácticamente todos los grupos humanos la respuesta tenía connotaciones religiosas: en Egipto el faraón comunicaba con el mundo de los dioses y los muertos; en China el emperador era hijo del Cielo; en Europa los reyes tenían el derecho divino, avalado por el Papa. Los gobernantes representaban a la divinidad y adquirían características sagradas, por lo que no era posible rebelarse contra ellos. En el caso de la civilización occidental, el cristianismo en general fue el justificante del poder tanto del Sacro Imperio como de los distintos reinos que iban surgiendo. En Europa Oriental, el cristianismo ortodoxo sirvió de base para la creación de distintos reinos, destacando el Imperio ruso, cuya vinculación con la Iglesia Ortodoxa Rusa ha sido tan fuerte que ésta sobrevivió a los gobiernos comunistas ateos. Mientras que en la Europa Occidental fue la Iglesia Católica Romana, con el poder terrenal del Papa, la que se abrogaba el derecho de coronar gobernantes. Las guerras religiosas por la Reforma protestante en el siglo XVII se zanjaron con

el acuerdo de que cada entidad del Sacro Imperio tendría su propia religión, la cual sería la del gobernante; pese a la diversidad que se dio, la religión y el gobierno seguirían unidos. No sería hasta el siglo XVIII con las ideas de la Ilustración que se cuestionaría seriamente el origen del poder, para trasladarlo a la voluntad popular, aunque se mantendría un cierto sesgo con la frase *vox populi, vox dei*, es decir, ahora Dios se manifestaría a través de los ciudadanos.

En España, la vinculación del Estado y la Iglesia Católica Romana tendría más fuerza que en otras partes de Europa. La alianza de los reyes unificadores de España, Isabel y Fernando, llamados Reyes Católicos, con el Papa redundó en la identidad española como católica intolerante y en la posterior expansión de esta variante cristiana a sus dominios, convirtiendo al catolicismo en la religión más universal y numerosa. Con sus adaptaciones, el catolicismo fue impuesto en las colonias americanas de España. En el siglo XVI no se usaba el concepto *discriminación* ni sus efectos se consideraban perniciosos, pero el catolicismo que se estableció en la Nueva España era intolerante y, legalmente a través de la Inquisición, se perseguía principalmente a los judíos, históricamente discriminados en Europa por los cristianos por ser deicidas (mataron a Jesús); a los luteranos y reformados, que constituyeron la nueva versión del cristianismo que se extendía en el norte de Europa y América, y se combatían las prácticas idólatras de los indígenas, a quienes sin embargo se les trataba con *benevolencia* por su desconocimiento de la verdadera religión.

El catolicismo se implantó en el virreinato de la Nueva España de forma absoluta y discriminatoria, aunque supo incorporar prácticas indígenas que facilitaron la asimilación de la religión y tuvo su máximo

ícono en la figura de la Virgen de Guadalupe. El calendario ritual católico con sus días festivos se convirtió en el calendario de la Colonia. Así, estructuralmente quedó establecida una religión única que no admitía a ninguna otra.

El surgimiento de México como país independiente no significó un cambio en el tema religioso. A semejanza de la identidad católica de España, el nuevo país buscó en la religión el signo identitario, al no tenerlo en el aspecto racial dada la diversidad de pobladores indígenas, los de procedencia europea y africana, así como las múltiples mezclas que se habían dado, principalmente entre blancos e indios.

La importancia y cercanía de la Iglesia con el pueblo se vio reflejada en la participación de cientos de sacerdotes rurales en la Independencia, notoriamente Hidalgo y Morelos; cosa que no ocurrió con los obispos. La lucha independentista no fue religiosa sino nacional; ambos bandos eran católicos y enarbolaban estandartes de la Virgen María bajo distintas advocaciones, resaltando la Guadalupana entre los insurgentes. Al momento de empezar a delinear cómo sería la nueva nación, Morelos escribió en el artículo 2º de *Sentimientos de la nación*: “Que la religión católica sea la única sin tolerancia de ninguna otra”. Y en el Plan de Iguala, que definió la Independencia, se incluyó a la religión —que debía ser la católica— como una de las tres garantías..

Tras concretarse la Independencia y al fracasar el gobierno imperial de Iturbide, la creación de la República Mexicana con su Constitución reafirmó la centralidad del catolicismo en el nuevo país. En 1824, la Constitución estableció en su artículo 3º: “La religión de la nación es la Católica Apostólica Romana, es protegida por las leyes y se prohíbe cualquier otra”.

Estas disposiciones legales tenían un gran sustento social, pues la interrelación entre catolicidad y mexicanidad era muy grande. Ser mexicano era ser católico. Se hizo difícil distinguir entre qué era una cosa y otra. Estructuralmente, México nació como un país católico. Al igual que en Europa y América, el domingo era día de descanso por ser día de *guardar*, es decir, para cumplir con el precepto de la misa. El calendario estaba marcado por festividades religiosas como la Rosca de Reyes, el Día de la Candelaria y sus tamales, la Semana Santa y sus días feriados, la Asunción de la Virgen, la festividad nacional de la Virgen de Guadalupe, las Posadas y la época navideña para cerrar el año; incluso la celebración de la Independencia fue un recuerdo del llamado que el cura Miguel Hidalgo hizo en su templo de Dolores.

Era inconcebible que en México pudiera haber otra religión; no se discriminaba a quien no existía. Sin embargo, las ideas liberales de la Ilustración fueron permeando entre algunos sectores burgueses y la llegada de extranjeros empresarios no católicos empezó a crear diversidad. Había otras religiones pero, al menos, eran cristianas y de extranjeros, no de mexicanos; la patria estaba segura en su identidad. La generación liberal se hizo masona y se enfrentó a la jerarquía de la Iglesia Católica para construir el Estado, lo que provocó la Guerra de Reforma, que tuvo un componente religioso central para separar a la Iglesia Católica de las funciones estatales.

El asunto tomó un sesgo inesperado: ahora los católicos se sentían discriminados, no para practicar su religión, sino para participar con sus ideas en el gobierno, y la jerarquía quedó peleada con éste, incluso se rompieron relaciones con los Estados pontificios. En este contexto se dio el gran paso de la Ley de Libertad de Cultos (1860), que firmó el

presidente Benito Juárez; por primera vez legalmente podía haber otras religiones en México, aunque se tendrían que desarrollar en un país estructuralmente católico.

La consecuencia final de la lucha entre liberales y la Iglesia Católica se dio hasta el siglo xx con la Constitución de 1917, en la que lo religioso quedó excluido de la esfera pública al negarse personalidad jurídica a las corporaciones religiosas. Esto afectó no sólo a la destinataria de la medida, la Iglesia Católica, sino también a las demás Iglesias, así como a los llamados ministros de culto, al no reconocerles sus derechos políticos. El nacionalismo revolucionario, sin embargo, era consciente de que, si bien había que marginar al catolicismo de la política, en la sociedad era necesario para la unidad e identidad del país.

En México se dio una situación única: la sociedad, la cultura, las costumbres, la identidad eran católicas, pero el gobierno se definió como laico, sin religión e, incluso, con tintes antirreligiosos. La tensión sería constante: llevó a una nueva guerra, la Cristera, en la que finalmente se acordó que no se cambiaría la legislación constitucional; pero esto en realidad no se aplicaría.

Así quedó establecida la discriminación a otras religiones que no fueran la católica, así como también la exclusión de lo religioso en la vida pública.

¿Cuál es el lugar de la religión en una sociedad moderna, diversa, abierta? La religión fue fundamento de poder y factor de identidad para la conformación de las naciones. El liberalismo se enfrentó a esta visión y estableció la diferencia entre lo privado y lo público para respetar cualquier idea personal en un ámbito reservado, particular, y distinguirlos de lo que públicamente debe aceptarse. En esta división, la religión fue

enviada conceptualmente al ámbito privado, pero en realidad tiene una dimensión pública, pues no sólo son creencias y prácticas personales o familiares sino también colectivas que se manifiestan y expresan en la esfera pública.

En México, la irrupción del liberalismo fue difícil por el gran poder que tenía la religión católica, específicamente la Iglesia jerárquica. Tuvimos la Guerra de Reforma y, después, la Guerra Cristera, pero la solución de fondo no llegó. La concepción clásica liberal de que la religión es un asunto privado chocó con la intensa religiosidad del pueblo mexicano y la dimensión estructural de la cultura católica. Este conflicto se pudo manejar desde la década de 1940 hasta la de 1990 mediante un pacto no escrito entre el gobierno monopartidista que dirigió al país y la jerarquía de la Iglesia mayoritaria cuasi única. Esta situación afectaba a las otras instituciones religiosas que no podían actuar legalmente y que tampoco tenían fuerza para ser interlocutoras con el Estado. Pero en forma silenciosa la sociedad mexicana se fue haciendo plural, poco a poco, en menor medida que en la mayoría de los países latinoamericanos. Entonces, el catolicismo convivía ya con otras formas religiosas.

En 1992, durante el gobierno de Carlos Salinas se reformó la Constitución y se eliminó la discriminación jurídica que tenían los grupos religiosos en general, no sólo la Iglesia Católica. Se creó la figura de *asociación religiosa*, que permitió la legalidad y transparencia para que actuaran los grupos; se estableció la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, además de una dependencia de la Secretaría de Gobernación encargada de la relación formal entre el Estado y las corporaciones religiosas. La medida permitió dimensionar la gran diversidad religiosa que había en la sociedad mexicana y, aunque la Iglesia Católica

seguía siendo por mucho la principal, las demás Iglesias cristianas e incluso organismos de otras religiones emergieron legalmente y pudieron ocupar un lugar en la vida pública. Legalmente, los grupos religiosos eran iguales, pero, como se dice por ahí, hay unos más iguales que otros, y es que el gran peso histórico, numérico y cultural del catolicismo hacía irreal la igualdad. El trato de las autoridades hacia los grupos religiosos era diferenciado; habría razones entendibles por la diferencia evidente, pero la opacidad en que se daban permitía acuerdos preferenciales. De cualquier modo se reconoció la dimensión pública de la religión: el punto era que no se entrometieran los grupos religiosos en los procesos electorales y la conformación de las leyes.

En el año 2000 por primera vez ocupó la presidencia del país un partido diferente al Revolucionario Institucional. El Partido Acción Nacional era conocido por su cercanía ideológica con el catolicismo. Así llegó al máximo poder un católico confeso, Vicente Fox, quien despertó alarmas entre la diversidad religiosa porque podría representar la imposición de esta religión, especialmente en las Iglesias cristianas evangélicas, que iban subiendo sostenidamente su presencia. La discriminación se asomaba. Sin embargo, esto no ocurrió, aunque sí hubo una mayor presencia de lo religioso en la vida pública que desafió la laicidad del Estado. Se evidenció que el funcionariado público, antes discriminado en cuanto a mostrar su preferencia religiosa, ahora podía hacerlo, sólo que debería abstenerse de hacerlo en eventos oficiales y no llevar sus creencias a su actuación pública; es decir, había una línea que no debía traspasarse, aunque esto ocurrió en diversas ocasiones. El gobierno de Fox dio paso a la reforma constitucional del artículo 1º constitucional, en el que por primera vez se estableció el derecho a la no discriminación:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, 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 religión quedó entre las causales de discriminación, pero ésta tiene una diferencia con la mayoría de las demás características que reflejan condiciones inherentes a la persona y que no se pueden cambiar por ser *físicas*. La religión, como las opiniones, refleja elecciones y decisiones que eventualmente podrían variar. Una persona indígena que sufre discriminación por su condición étnica no puede cambiar la causa; pero la religión sí se puede, por lo que es notable la convicción de quien sufre discriminación por este motivo y aun así persiste en su fe en vez de modificarla.

La palabra *discriminación* se incorporó al lenguaje cotidiano, la gente empezó a entender que tenía derechos y, cuando se le impedía ejercerlos, estaba siendo víctima de discriminación. En el caso religioso se empezó a visibilizar la discriminación estructural que sufrían las minorías no católicas. La sociedad mexicana se había construido con el catolicismo y con una interrelación muy estrecha, como se vio más arriba. Quienes no eran católicos eran sospechosamente menos mexicanos, si cabe el concepto. Quienes tenían alguna religión cristiana diferente tenían el estigma de extranjerizantes. Por ello la tesis de que las Iglesias Cristianas eran parte del proyecto imperialista estadounidense de minar la cultura mexicana católica para facilitar la dominación política. Presbiterianos, metodistas, bautistas, adventistas y otros más eran sospechosos *pro gringos*, y en ese conjunto se metió a los Testigos de Jehová y los mormones (que son

Iglesias Cristianas muy diferentes pero surgidas en Estados Unidos), así como a las numerosas Iglesias Pentecostales. El rechazo de los Testigos de Jehová a los honores a la bandera contribuyó a justificar el miedo al ataque cultural. En especial, estas Iglesias practican un proselitismo intenso, es decir, buscan ganar adeptos. Los conflictos religiosos en el país se daban principalmente en comunidades donde familias o grupos dejaban el catolicismo para formar otras Iglesias, minando así las organizaciones comunales. Otras Iglesias cristianas llamadas protestantes históricas y surgidas en Europa durante la Reforma, como la luterana y la anglicana, son menos numerosas, no tan proselitistas, y se les asociaba con poblaciones extranjeras como la alemana o la británica.

La población mexicana cristiana no católica era discriminada en escuelas, servicios básicos, acceso al trabajo e, incluso, en algunos lugares rurales con impedimentos para construir sus templos y practicar su religión. Esta realidad discriminatoria había existido siempre, pero ahora la clarificación del concepto y su importancia legal en la Constitución, junto con la ley reglamentaria, permitieron entenderla y visibilizarla.

La diversidad religiosa en México se extiende a religiones no cristianas, aunque numéricamente sean pequeñas. Un caso histórico es el del judaísmo, sobre el que ha pesado una fuerte carga discriminatoria y, en el caso mexicano, no ha sido la excepción. Si bien en el siglo xx se abrieron las puertas a la población judía que venía de Europa, su inserción social ha sido diferente pues su condición étnica se mantuvo, lo que contribuyó a no considerarlos como mexicanos. No obstante, México también es judío; la actitud no proselitista de la población judía ayudó a su aceptación por parte de la Iglesia Católica, pues no le quitarían adeptos y los miembros de esta comunidad se convertirían en ciudadanos mexicanos.

Su práctica religiosa no ha sido objeto de discriminación, sino más bien el antisemitismo. De hecho, el papel de la comunidad judía mexicana fue muy importante para entender el fenómeno de la discriminación y en la conformación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).

Un caso más reciente ha sido el del Islam, religión que se profesa en el norte de África y el Cercano y Medio Oriente, pero que actualmente se ha extendido por todo el mundo. México no es la excepción y tiene ya una comunidad musulmana, diversa en sí misma. Dos han sido los principales estigmas hacia ella. Primero, que son extranjeros, es decir, no son parte de la mexicanidad. Si bien inicialmente quienes practicaban el Islam eran extranjeros que laboraban en las embajadas de países con mayoría musulmana, actualmente son ya muchos mexicanos y mexicanas conversos al Islam. Ha costado trabajo que la sociedad reconozca a este grupo poblacional como parte de la riqueza cultural que nos distingue, pero es un hecho que ya hay niños y niñas musulmanes nacidos en México. El otro gran prejuicio es el asociado al terrorismo por los fanáticos yihadistas que, contraviniendo los principios islámicos, realizan atentados y masacres en el nombre de Alá.

En México hay también presencia significativa de las religiones surgidas en el Oriente como el hinduismo, sijismo, krisnaismo y, notoriamente, el budismo. Su presencia es pequeña pero también son parte de la diversidad, y sus seguidores han estado expuestos a suspicacias por la sociedad, aunque en general van siendo aceptados.

El reto para la sociedad y la identidad mexicanas es dejar atrás la valoración de la homogeneidad como signo de fortaleza. En el ámbito religioso, en México se piensa en el catolicismo. Como vimos, la sociedad

quedó estructurada en torno al catolicismo con sus días festivos, prácticas y la institución dominante que es la Iglesia Católica Apostólica Romana. Mucha gente sigue hablando de *la* Iglesia. Políticamente se afirma la separación de Estado e Iglesia, y si bien así ocurrió históricamente en el siglo XIX, ahora debemos hablar de separación del Estado no sólo con relación a *las* Iglesias sino con Iglesias y comunidades religiosas, ya que el término *Iglesia* sólo aplica en el cristianismo. La categoría de *ministro de culto*, por ejemplo, es muy clara en el caso de la Iglesia Católica por su jerarquía (sacerdotes y obispos); en el caso de otras Iglesias también suele haber claridad, y se llaman sacerdotes, pastores o presbíteros. Sin embargo, fuera del cristianismo el concepto de *ministro* es diferente y no son tan claras las funciones de rabinos, ulemas, gurús y otros tipos de liderazgo. Esto es importante porque la legislación mexicana es restrictiva para los ministros y, bajo cierta óptica, se puede considerar discriminatoria, pues se limitan sus derechos políticos. El tiempo de renuncia con antelación de una persona que es ministro para participar en procesos electorales o ejercer un cargo público es de cinco años; este tiempo excede por mucho el de otros grupos restringidos como integrantes de las fuerzas armadas y funcionariado público, que se reduce a seis meses.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y la actuación del Conapred han contribuido mucho a entender la conflictividad religiosa en términos de derechos. Cuando una niña o niño es rechazado en una escuela por tener una religión diferente, se calificaba ambiguamente como *intolerancia religiosa*. Y lo es, pero el concepto *discriminación* nos permite comprender mejor que se trata de un hecho discriminatorio, es decir, se le está negando un derecho, el de la educación, y la causa es su religión.

Las personas no deben ser discriminadas, no se les deben restringir sus derechos a causa de su religión. Como vimos, la religión es una elección personal, no una característica física irrenunciable, pero por ello tiene mucho valor para la persona. La diversidad religiosa en México plantea ciertamente un reto de convivencia en un ámbito que ha provocado guerras en otras épocas y en otras latitudes. En nuestro país se impuso una religión altamente proselitista que es la católica. Otras formas cristianas como las ortodoxas no lo son, y su presencia en México es pequeña, sobre todo la de Antioquía, y no causan conflictos. En cambio, muchas otras Iglesias de corte evangélico y pentecostal sí son proselitistas; están en su derecho, es parte de la libertad religiosa. Pero, evidentemente, estas otras Iglesias son mal vistas por la católica y por las comunidades rurales que tienen en la religión, sus festividades y prácticas, un elemento cohesionador. Ahí es donde se presentan con mayor frecuencia los conflictos religiosos. La diversidad de Iglesias cristianas en México es muy alta y distan mucho de ser un bloque homogéneo.

El judaísmo no es una religión proselitista, es minoritaria y no causa conflictos interreligiosos. El Islam, relativamente nuevo en México, sí busca ganar adeptos pero no lo hace con proselitismo insistente; la mayoría de los musulmanes mexicanos son recién conversos y antes fueron católicos o de otra Iglesia Cristiana. Además hay mexicanos y mexicanas de religiones muy diversas como el sijismo, bahaísmo, krisnaismo, hinduismo, budismo; y también se mantienen prácticas tradicionales indígenas, otras venidas de África, cultos como el de la Santa Muerte y nuevas religiones como la cienciaología.

El Conapred tomó la decisión de formar un espacio propio de diálogo interreligioso, convocando a representantes de diversas Iglesias y

comunidades para conocer de primera mano casos de discriminación y conflictos religiosos con la ventaja de que se pudieran escuchar entre sí los participantes. En ocasiones, un grupo que sufre discriminación no visualiza que a otros grupos les ocurra algo semejante o que la discriminación tome formas diferentes. El espacio se llama Religiones por la Inclusión. A este espacio han asistido representantes oficiales y miembros relevantes de las comunidades religiosas. Este espacio no se ha limitado a conocer casos conflictivos, sino que también ha servido para organizar actividades públicas como foros sobre derechos humanos e inclusión.

Los grupos religiosos no son observados por el Conapred como grupos en riesgo, sino como aliados que pueden sumarse a las campañas y labor del Consejo. El trabajo que las instituciones religiosas realizan en México con sectores marginados y por causas antidiscriminatorias es muy importante; en ese trabajo resaltan las acciones con migrantes, personas mayores, niñas y niños huérfanos, gente con problemas de salud, personas con discapacidad, indígenas, entre otros. En este espacio también se han abordado temas como el apoyo a migrantes, la educación escolar incluyente, el medio laboral, campañas de discurso sin odio, etcétera.

México cada vez se abre más a la diversidad religiosa. El catolicismo jugó un papel importante en la construcción de la identidad, pero el país ya tiene una historia de 200 años y valores seculares que permiten aceptar la diversidad. La sociedad ha aceptado también la diversidad religiosa como algo natural y los diversos grupos religiosos se han ido integrando al país para enriquecerlo. Subsisten zonas de conflicto religioso, especialmente en regiones rurales de Hidalgo, Oaxaca, Chiapas y otros estados; subsisten también prejuicios contra religiones diferentes a la católica

(como sucede contra las mal llamadas *sectas* cristianas), el antisemitismo, la islamofobia, las prácticas de brujería. Pero, en términos generales, el país tiene ya una sociedad abierta que respeta la diversidad. El Estado laico ha sido un medio adecuado para el desarrollo de la diversidad religiosa, aunque en ocasiones surjan tensiones tanto de quienes desde la política quieren usar la religión para sus causas como de representantes religiosos que quieren influir en la política. Falta todavía avanzar más, pero vamos por buen camino hacia un México donde cualquier expresión religiosa pueda tener lugar y contribuya a enriquecer la cultura y la diversidad del país.

III. ¿Hacia dónde vamos?





## Gonzalo Hernández Licona

Líder nato y humanista, desde hace 12 años es secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Economista e investigador en los campos de medición de la pobreza, desarrollo económico y evaluación de programas sociales. Es doctor en economía por la Universidad de Oxford, maestro en economía por la Universidad de Essex y licenciado en economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente es profesor e investigador del Departamento de Economía de este instituto.

Desde 1997 es integrante del Sistema Nacional de Investigadores. En 2017 fue nombrado miembro del Grupo Independiente de Científicos y Expertos encargado de elaborar el informe sobre desarrollo sostenible a nivel global de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de acuerdo con el compromiso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Forma parte de la Junta de Gobierno de El Colegio de México y del Consejo Directivo del International Initiative for Impact Evaluation

Entre sus distinciones se encuentra el Premio de Liderazgo y Rendición de Cuentas (2015), otorgado por la Alianza Global para la Auditoría Social (GPSA), y el Premio Mérito Profesional-Sector Público (2013) como egresado del ITAM.

Mucho de su tiempo libre lo disfruta con su familia. Como buen amante de la música, todos los días comparte una canción o melodía en tuitter con el hashtag #RoladelDiaGHL. Es fanático de Batman; y también disfruta de la literatura latinoamericana, sobre todo del realismo mágico representado por Julio Cortázar, Gabriel García Márquez y Mario Vargas Llosa, sus autores favoritos.

# El Conapred en el entorno de escasez, exclusión y discriminación en México

Gonzalo Hernández Licona<sup>1</sup>

En ocasiones los mexicanos tendemos a usar palabras para agredir y menospreciar: *prieto, naco, gringo, chacha, puto, nopal*, entre muchas otras. Tú y yo las hemos utilizado en algún momento estimado lector y lectora. No es un caso de historia, esto lo escuchamos ahora en 2018.

Afortunadamente esas palabras se usan cada vez menos pues se ha elevado el costo de decirlas y de agredir; hoy en día pensamos dos veces antes de expresarlas. Esto se debe, en buena parte, a la existencia del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). El Conapred ha trabajado incansablemente por quince años para que la normalidad de discriminar se empiece a borrar del México cotidiano.

En mayo de 2010 los jugadores del equipo de futbol Pumas, Darío Verón y Marcos Palacio, le gritaron *mono, negro, esclavo de mierda* al jugador de origen panameño Felipe Baloy, en un juego en el que se adelantaba la inminente derrota de los Pumas frente al Santos Laguna. El Conapred inició una queja de oficio pues consideró que “los insultos incitan a la burla, rechazo y exclusión y representan un trato desigual y vejatorio al jugador que fue objeto de los mismos”. Años atrás, el mismo

<sup>1</sup> Agradezco el apoyo de Enrique Minor y Paola Vela en la realización de este artículo.

jugador habría recibido muestras discriminatorias por parte de la afición de Santos, cuando él era jugador del Monterrey.

Si bien el Conapred no puede sancionar, sí ha hecho visibles estos comportamientos y nos hace a (casi) todos más conscientes de que tenemos que evitar estas agresiones y debemos favorecer la cohesión social. Verón y Palacios se comprometieron a “realizar acciones a favor de la cultura de la no discriminación y la igualdad, así como encabezar junto con el club una campaña de difusión sobre estos temas”.<sup>2</sup> El Conapred pone lupa y mete el hombro en el fútbol, en las calles, en el sector público, en los conciertos, en el día a día para generar conciencia y alertar sobre lo dañino que es para el convivencia social y para el futuro del país la discriminación.

La lucha contra la discriminación debe estar en un lugar central de las políticas de Estado en cualquier país, sobre todo en aquéllos, como el nuestro, que tienen altos niveles de pobreza y desigualdad. Hay muchas causas de la desigualdad y de la pobreza, pero un papel destacado proviene de la discriminación y exclusión histórica de diversos grupos sociales. De ahí la importancia de que en nuestro país entre 2013 y 2015 se crearan dos instituciones: el Conapred en 2013 y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2015. Este último tiene como objeto medir la pobreza y evaluar la política social. Ambas instituciones reflejan un cambio esencial en la conformación del Estado mexicano y sin duda son el resultado de un largo proceso democrático que se empezó en México desde hace un par de décadas. De origen, el Conapred y el Coneval comparten la misma

<sup>2</sup> Expediente CONAPRED/DGAQR/337/10/DQ/II/DF/Q173.

simiente aspiracional hacia una sociedad con menores desigualdades y más incluyente.

Es por ello que hoy, desde el Coneval, celebramos los 15 años del Conapred. El daño que la discriminación, la desigualdad y la pobreza pueden generar hace que su combate deba estar en el centro de la política pública y ambas instituciones tengan una labor complementaria. La discriminación empieza con la palabra, pero muchas veces continúa con la agresión y la franca exclusión.

## **1. Para entender la discriminación en México**

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial define la discriminación como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.<sup>3</sup>

Una forma de ver cómo se manifiesta la discriminación en nuestro país la podemos observar en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) de 2010. De acuerdo con esta encuesta, más de 40% de la población mexicana no estaría dispuesta a permitir que en su casa vivan personas homosexuales; así como alrededor de una cuarta parte de la población no estaría dispuesta a vivir en

<sup>3</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Manual de sensibilización para la no discriminación, respeto a la diversidad y ejercicio de la tolerancia*. México, CDHDF, 2004.

convivencia en su casa con personas de otra religión, otra raza, con una cultura distinta, extranjeras o con ideas políticas distintas a las suyas.<sup>4</sup>

De acuerdo con algunas estimaciones presentadas en un artículo anterior,<sup>5</sup> quienes más tienden a discriminar o, más específicamente, quienes tienen más prejuicios o sentimientos de rechazo hacia grupos concretos son: los hombres, las personas con menos educación, las personas indígenas, quienes tienen padre con poca escolaridad y quienes viven en las regiones centro y norte del país.

Lo contrario a la discriminación es la cohesión social y la justicia: fomentar los valores de igualdad, tolerancia, ayuda y solidaridad, apoyar a grupos y personas que han tenido menos posibilidades, fomentar el respeto entre grupos distintos, aceptar la diversidad y reconocer que efectivamente las personas somos distintas y que eso finalmente puede enriquecer la convivencia. Que una sociedad o un país tengan sentimientos de envidia, de rechazo, de odio contra ciertos grupos o personas, aun si no se materializaran con la exclusión de un bien o servicio y sólo fuera un sentimiento interno, hace más difícil la convivencia diaria. De ahí la importancia del Conapred y su labor sustantiva para que la convivencia de las y los mexicanos sea más incluyente, con respeto a nuestra diversidad y hacia la construcción de una sociedad más cohesionada.

No obstante los avances tan importantes del Conapred en términos legislativos e informativos para reducir la discriminación, es clara

<sup>4</sup> Véase Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010. Resultados generales* [en línea]. México, Conapred, 2011. <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf>>.

<sup>5</sup> Gonzalo Hernández Licona, "Escasez, exclusión y discriminación", en M. L. Fuentes y M. Székely (comps.), *Un nuevo rostro en el espejo*. México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2006.

la persistencia de este fenómeno social en nuestra sociedad; por tanto, surgen algunas preguntas: ¿Cuál es el origen de los prejuicios hacia ciertos grupos? ¿De dónde emana el sentimiento de rechazo o de exclusión? ¿Este sentimiento sólo brota o lo poseen personas con instintos intrínsecos de *maldad* o más bien son fomentados por el entorno? ¿La tendencia a discriminar está muy apartada de individuos comunes y corrientes? ¿Cualquiera de nosotros estamos lejos de discriminar o al menos de tener prejuicios o estigmas sobre un grupo o algún individuo? Si pudiéramos entender por qué surge la discriminación, estaríamos en mejor posición de diseñar mejores acciones para su combate.

## **2. Escasez, discriminación, desigualdad y pobreza**

Uno de los factores más importantes (no el único) para entender la discriminación y su consecuencia más importante, la exclusión, tiene que ver con la escasez y el poder.<sup>6</sup> Aun teniendo formas institucionales para la asignación de recursos, las personas y los grupos tenemos siempre, de manera latente, la posibilidad de apropiación de recursos vía la discriminación y la fuerza. Ejemplos abundan en los que diversos grupos sociales han excluido de recursos, servicios, poder, a partir de la discriminación, a una parte de la población (por su género, color de piel, religión, preferencia política, preferencia sexual, hinchas de algún equipo, etc.). Cuando

<sup>6</sup> *Idem.*

la discriminación efectivamente genera exclusión y grupos con poder diferenciado, tiene efectos negativos sobre la desigualdad y la pobreza.

Cuando un grupo es excluido de recursos importantes (activos, decisiones, participación económica, política y social) y esta exclusión se logra mantener por varios años (décadas o siglos), se observará que existe menor acumulación de activos por parte del grupo discriminado. Esto es un primer indicio de que la exclusión ha sido *efectiva*. Después de un tiempo, también se observará que la brecha de ingreso entre el grupo discriminado y el que discrimina se ampliará, dando lugar a una creciente desigualdad en el ingreso y presencia de la pobreza.

El Banco Mundial<sup>7</sup> llevó a cabo un estudio sobre la desigualdad en América Latina y le dio un enfoque de exclusión al incluir un capítulo especial sobre la importancia de la forma de colonización sobre la desigualdad actual. En el capítulo sobre las raíces históricas de la desigualdad (y en trabajos anteriores de Engerman y Sokoloff, 1997)<sup>8</sup> se señala que la abundancia de tierras y de recursos naturales favorecieron en América Latina el uso intensivo de mano de obra esclava o nativa. El mayor poderío bélico y social de los españoles y portugueses derivó en la creación de élites cerradas que dominaron y se adueñaron de la producción, dejando al trabajo esclavo con pocos privilegios y pocas oportunidades. Los autores comentan que la evolución de las instituciones resultó en mayores privilegios para las élites, mismas que han subsistido

<sup>7</sup> Banco Mundial, *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?*, Washington, D. C., The World Bank, 2003.

<sup>8</sup> L. S. Engerman y K. Sokoloff, "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States", en S. Haber (ed.), *How Latin America Fell Behind. Essays on the Economic Histories of Brazil and México, 1800-1914*. Stanford, Stanford University Press, 1997.

hasta estos días.<sup>9</sup> La formación de élites y grupos esclavizados corresponde de manera casi perfecta a la división de razas e incluso colores de piel, en prácticamente todos los países colonizados.

Los estudios de Engerman y Sokoloff no se refieren específicamente a la discriminación como el fenómeno más importante que explica la mala distribución del ingreso y la pobreza de los países colonizados o los que tuvieron un régimen esclavista (incluyendo a Estados Unidos), pero para muchos países parece claro que el mecanismo que sustituyó la abolición de la esclavitud y otra forma de exclusión fue la discriminación.

### **3. La gran tarea del Conapred**

Reconocer la existencia de la discriminación en nuestro país ha sido resultado de una lucha ardua. Este largo proceso y el camino democrático que mexicanas y mexicanos elegimos permitieron que desde hace 15 años se plasmara institucionalmente la lucha contra la discriminación como una tarea de Estado. Desde entonces, el trabajo del Conapred se ha vuelto insustituible en la definición de políticas públicas contra la discriminación, de información para que la sociedad esté alerta sobre las diferentes manifestaciones de la misma y de la formación de un nuevo esquema de convivencia donde la diversidad, el respeto y la tolerancia sean los elementos sustantivos de convivencia de la sociedad a la que

<sup>9</sup> Gonzalo Hernández Licona, "El desarrollo económico y social en México", en *Cuaderno de Desarrollo Humano*, núm. 24. México, Secretaría de Desarrollo Humano, 2005.

aspiramos ser. Lo enuncia en su definición: el Conapred “es la institución rectora para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad, que es el primero de los derechos fundamentales en la Constitución Federal”.<sup>10</sup>

La tarea fundamental que lleva a cabo el Conapred en nuestro país se inscribe también actualmente en la meta fundamental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de “*No dejar a nadie atrás*”, los cuales enuncian en cada una de sus metas la inclusión de “*todos y todas*” las personas; lo cual se plasma de manera muy explícita en los objetivos 5 y 10 de lograr la igualdad entre los géneros y reducir la desigualdad en y entre los países, respectivamente.

No obstante los avances que poco a poco se pueden apreciar del trabajo del Conapred, existen claros indicios de la persistencia de manifestaciones estructurales de la discriminación, que, como se ha explicado en líneas anteriores, algunos tienen origen histórico y económico como mecanismos de exclusión. La desigualdad y la pobreza persistentes tienen mucho que ver con discriminación, exclusión y desbalances de poder entre grupos.

Es en este punto donde las agendas institucionales del Coneval y el Conapred se entrelazan, tanto por su origen común como resultado del fortalecimiento de nuestra democracia que permitió su establecimiento como instituciones del Estado mexicano, así como del reflejo de la sociedad a la que aspiramos ser: incluyente en nuestra diversidad.

<sup>10</sup> Véase <[http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id\\_opcion=15&cop=15](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&cop=15)>.

“Según el sapo es la pedrada”, versa un viejo refrán. Lograr transformar los aspectos estructurales que dan origen a manifestaciones persistentes de discriminación requiere una institución como el Conapred más fortalecida, con mayores atribuciones, recursos intelectuales, humanos y materiales, así como un amplio reconocimiento de que la lucha contra cualquier manifestación y origen de discriminación debe ser un elemento transversal de toda política pública. Así como en el trabajo del Coneval se ha reconocido que el combate a la pobreza atraviesa diferentes ámbitos del quehacer público que van más allá de lo social y que incluyen también la política económica, la erradicación de la discriminación deberá ser reconocida como un objetivo de toda la política pública en todas sus esferas.

Finalmente, no se trata de que pobres y ricos convivan en una paz social forzada, sino que en igualdad de circunstancias, sin pobreza, logremos como sociedad reconocernos y respetarnos en nuestra diversidad.

## **4. Convencer y empoderar**

Si el primer momento en la discriminación es tener inclinaciones a estigmatizar o rechazar, entonces se deben fortalecer las acciones que fomenten los valores de igualdad entre toda la población. Intentar eliminar ese primer momento de la discriminación es un buen camino en el que la presencia y el trabajo del Conapred han sido fundamentales.

Pero no debe ser el único. En estas líneas se ha argumentado que una posible razón de la discriminación es la exclusión por efecto de la escasez. Aun si pudiéramos eliminar los prejuicios, persistiría el problema de

la escasez y habría entonces otras formas de exclusión de carácter más estructural que son el origen de la desigualdad del ingreso y la pobreza.

Se podría incluso decir que en medio de situaciones de escasez a nivel país o a nivel localidad (o colonias/barrios), la discriminación tiende a surgir, a pesar de promover campañas contra la discriminación o el alto nivel educativo de la población. De ahí que además de fomentar valores de igualdad, los países deberán tener políticas preventivas ante situaciones de escasez severas que pueden dar origen a manifestaciones de discriminación.

En esta reflexión se señala que el desbalance de poder entre los dos grupos, el discriminador y el discriminado es un factor importante para que la exclusión derivada de la discriminación se materialice. Por lo anterior, las políticas y acciones para evitar la discriminación que lleva a cabo el Conapred deben incluir estrategias para empoderar a los grupos en desventaja histórica. El empoderamiento puede tener diversas vías, priorizando las políticas públicas que faciliten ese empoderamiento.

Tener políticas y acciones claras y efectivas contra la discriminación no sólo es una cuestión moral, también es un asunto económico en partida doble: la escasez puede detonar acciones discriminatorias y de exclusión; al mismo tiempo, la discriminación genera más desigualdad y pobreza. Países como México tienen una gran desigualdad, la cual puede tener como fuente principal la disparidad en las oportunidades que tienen diferentes grupos para lograr su desarrollo pleno y su bienestar. Para muchos autores el fenómeno que hoy vemos en América Latina empezó con la exclusión de grandes grupos de población en tiempos de la Colonia. La discriminación escrita o no escrita ha sustituido a la esclavitud

formal de hace 200 años en términos de exclusión y tiene repercusiones sobre la desigualdad de oportunidades de la población.

La existencia del Conapred desde hace 15 años es el resultado de una aspiración social plasmada en la transformación democrática e institucional de nuestro país, la cual refleja el reconocimiento y la necesidad de erradicar cualquier tipo de manifestación de discriminación en nuestra sociedad. Los logros están a la vista, pero no son suficientes. Se requiere profundizar en la erradicación de la discriminación desde sus raíces, de ahí la necesidad de fortalecer el marco normativo y de acción de esta noble institución, haciendo que la erradicación de la discriminación se convierta en un eje transversal de todas las políticas públicas. Es en este objetivo que el Conapred y el Coneval comparten sus agendas: erradicar cualquier condición que imposibilite el crecimiento económico y desarrollo social de la población mexicana, con reconocimiento y respeto a toda nuestra diversidad en condiciones de igualdad.

Quince años pueden ser pocos en la historia de algunos países y sus instituciones, pero quince años de una labor constante, persistente y tenaz como la llevada a cabo por el Conapred son una muestra elocuente de nuestras aspiraciones, presentes y futuras, del país al que aspiramos ser: nosotros mismos en la diversidad, sin agresiones, aunque sólo sean verbales.





## Verónica Montes de Oca

Sus trabajos son pioneros y contribuyen al análisis integral de la vejez al relacionar esta etapa con la salud, el trabajo, las familias, la política pública, las organizaciones de la sociedad civil y las redes sociales de apoyo.

Maestra en demografía y doctora en ciencias sociales con especialidad en población por El Colegio de México; investigadora titular en el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III. Es coordinadora del Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Envejecimiento y Vejez de la UNAM y presidenta de la Asociación Latinoamericana de Población. Es autora de varios libros, entre los que destacan *Envejecimiento en América Latina y el Caribe. Enfoques interdisciplinarios en investigación y docencia de la Red Latinoamericana de Investigación en Envejecimiento* (2013), *Vejez, salud y sociedad* (2014) y *Población y envejecimiento. Pasado, presente y futuro en la investigación sociodemográfica* (2017).

Es una anfitriona de lujo que abre caminos con generosidad y mucha alegría.

## Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar

Nacida en Tijuana, Baja California, estudió sociología. Tiene una maestría en estudios regionales y un doctorado en ciencias sociales. Sus líneas de investigación son: políticas públicas de vejez y envejecimiento, los imaginarios y percepciones sociales de la vejez, así como los procesos de intercambio político entre los tres poderes a nivel subnacional. Actualmente realiza una estancia de investigación postdoctoral en el IIS de la UNAM.

En sus tiempos libres, disfruta la convivencia familiar. Su mayor inspiración es su hijo; además se prepara constantemente con cursos de pedagogía infantil, primeros auxilios y similares, pues está convencida de que el aprendizaje nunca acaba para los seres humanos.

# La discriminación entre la población mexicana: una revisión para pensar avances y desafíos

Verónica Montes de Oca y  
Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar<sup>1</sup>

## Introducción

En los últimos años han surgido varios impulsos orientados a pensar la discriminación, los derechos humanos y la calidad de vida de las poblaciones. Muchas veces nuestra forma de pensar esta temática nos obliga a segmentar a la población y ver grupos de edad o grandes etapas de la vida. Así pensamos la discriminación de los niños y niñas, de las y los jóvenes, de las personas adultas y de las mayores. Esto cobra sentido porque nuestra población ha ido cambiando también, haciendo cada vez más notable el envejecimiento de la población y en las últimas décadas el incremento de las personas mayores, es decir, aquellas con 60 años y más.

Dada esta situación demográfica, notamos que las formas de pensar la discriminación no son homogéneas y a veces se invisibiliza a ciertos grupos de personas: entre los que se encuentran quienes experimentan la vejez, esto es, los ancianos y ancianas; las personas con orientaciones

<sup>1</sup> Esta investigación fue realizada con el apoyo del programa UNAM-DGAPA-PAPIIT IG300517.

sexuales e identidades de género diferentes a la hetero-normatividad y al binomio de género, es decir, las personas del grupo LGTBTTTIQ; las personas con alguna adscripción étnica o afrodescendencia; las mujeres, los niños y niñas; las personas con alguna discapacidad, quienes desarrollan alguna ocupación específica, entre otros. Pero lo que no llegamos a pensar es que, así como existen diferentes condiciones, muchas veces éstas se acumulan en una misma persona y por lo tanto hay discriminaciones múltiples.

Este trabajo busca hacer una reflexión sobre la visibilización de características encontradas en las poblaciones por las que son objeto de discriminación, mostrar los avances hasta ahora desarrollados para evitarla, así como aportar algunas reflexiones sobre los desafíos que enfrentaremos en los próximos años si queremos profundizar en la prevención de la discriminación que experimenta la población mexicana y el desarrollo de una cultura de respeto a los derechos humanos.

Cabe mencionar que entendemos como discriminación la definición que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en México (2003) señaló:

se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición so-

cial, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.<sup>2</sup>

Con base en esta mirada y definición procedemos a estructurar nuestras reflexiones.

## **Evidencias encontradas sobre la discriminación en América Latina, el Caribe y México**

Los estudios sobre la discriminación han tenido gran presencia en la región latinoamericana desde la década de 1990. El tema se inició fundamentalmente con la perspectiva de género y después se ha ido extendiendo a otros grupos de la población como las poblaciones indígenas, los grupos LGBTQTTIQ, los adultos mayores (así denominados), entre otros. Frente a la mirada reflexiva, filosófica y argumentativa que, parecía no ser suficiente para mostrar la evidencia de la discriminación, estudios de caso y análisis de las poblaciones han sustentado los avances sobre el conocimiento de la discriminación en las poblaciones. Hoy en día la

<sup>2</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* [en línea]. México, Conapred, 2003, p. 1. <[http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&cid=23&cid\\_opcion=20&cop=20](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&cid=23&cid_opcion=20&cop=20)>.

fuerza de la investigación, los números, las encuestas y otras fuentes de información corroboran los argumentos publicados desde tiempo atrás.

Vienen a la mente los estudios feministas sobre el papel de las mujeres en la sociedad de los siglos XIX y XX, desde el pensamiento clásico de Simone de Beauvoir con *El segundo sexo*,<sup>3</sup> hasta el de otras mujeres feministas o no, que tocaron el tema de la violencia que experimentaron, las formas de subordinación, el papel de la reproducción como una obligación para las mujeres y la falta de oportunidades educativas y laborales para obtener sustento por sí mismas, lo que generó una situación naturalizada de dependencia. Nótese que los aspectos que se abordan desde los siglos XIX y XX siguen siendo vigentes no sólo para las mujeres<sup>4</sup> sino también para todos los siguientes grupos de la población que han sido discriminados. También nótese que no se hablaba de discriminación como tal, ni existía una politización del término mismo, ni esos temas vinculados a la desigualdad social se manifestaban como discriminación institucionalizada,<sup>5</sup> sin embargo, eran tratos diferenciados por características específicas de las personas.

<sup>3</sup> Simone de Beauvoir, *El segundo sexo*. Madrid, Cátedra, 2005.

<sup>4</sup> Cabe también ser críticos a esta literatura pionera, que estaba más centrada en la vida adulta de las mujeres y no en sus primeras etapas de vida ni mucho menos en la etapa de la vejez. Fue Simone de Beauvoir quien escribió más de seis obras referidas a la condición femenina en la vejez: *El segundo sexo* (1949), *Memorias de una joven formal* (1958), *La plenitud de la vida* (1960), *La fuerza de las cosas* (1963), *Una muerte muy dulce* (1964), *La vejez* (1970), *Final de cuentas* (1972), *La ceremonia del adiós* (1981) (véase Karine Tinat, *La herencia de Beauvoir*. México, El Colegio de México, 2011). Sin embargo, las feministas posteriores casi no abordaron la temática reflejo de una situación social de invisibilización que merece investigación (véase Sara Arber y Jay Ginn, *Relación entre género y envejecimiento. Enfoque sociológico*. Narcea, Madrid, 1996).

<sup>5</sup> Petra Bonometti y Susana Ruiz, "Las mujeres en América Latina: indicadores y datos", en *Revista de Ciencias Sociales* [en línea], 2010, núm. 126-127, pp. 75-87. <<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/8783>>.

Posteriormente, y en especial en la región de América Latina y el Caribe, la reflexión se situó en las poblaciones indígenas y los pueblos originarios, que comenzaron a hacerse visibles en las investigaciones antropológicas, pero también en los diagnósticos sociodemográficos hasta alcanzar un espacio textual en los documentos políticos más progresistas emitidos por organismos internacionales.<sup>6</sup> Un aspecto muy aludido ha girado con relación al progreso y desarrollo de las naciones, que se realizó violentando la situación de las personas que habitaban los territorios actuales de las naciones mucho antes que los colonizadores, argumento sostenido desde la antropología jurídica.<sup>7</sup> Ante esta evidencia histórico-antropológica y sociodemográfica nadie puede dudar, hoy en día, del racismo y discriminación que experimentaron diversos grupos indígenas, la desvalorización de su condición de personas y la necesidad actual de reconocer, crecer y desarrollarnos con ellos respetando sus costumbres, idiomas, creencias y valores.<sup>8</sup> No obstante,

<sup>6</sup> Véase Martín Hopenhayn y Álvaro Bello, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001; Fabiana del Popolo, Estela García, Bruno Ribotta y Marta Azevedo (coords.), *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes*. Río de Janeiro, Asociación Latinoamericana de Población, 2011.

<sup>7</sup> La antropología jurídica por un lado y la antropología de los derechos humanos han abordado el tema del multiculturalismo y el papel de la dimensión sociocultural en la situación de los pueblos indígenas y otras poblaciones donde se han consumado injusticias (*cf.* Esteban Krotz (ed.), *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. Barcelona, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2014; Marie José Devillard y Alejandro Baer, "Antropología y derechos humanos: multiculturalismo, retos y resignificaciones", en *Revista de Antropología Social*, Universidad Complutense de Madrid, 2010, vol. 19, pp. 25-51.

<sup>8</sup> Fernando Benítez, *Los indios de México. Antología*. México, Era, 1968; Fabiana del Popolo, *Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de la década 2010*. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013.

aquí comenzamos a ver que dentro de esta discusión, la perspectiva de género no se cruza con la cuestión étnica, mostrando que las mujeres dentro del grupo marginado de poblaciones indígenas se encuentran en una situación más precaria. La cuestión de la discriminación múltiple comienza a asomar su cabeza.

Junto con la necesidad del desarrollo, la fuerza con la que llegaron los estudios de la población en México y la región de América Latina y el Caribe mostró nuevas poblaciones cuyo crecimiento era necesario hacer visible. De esta manera, se habló del envejecimiento demográfico y del incremento de personas mayores. Aunque en los primeros momentos se les llamó de la “tercera edad”, después “adultos mayores”, “ancianos”, en “edad avanzada” o “viejos”. Hoy en día para evitar sesgos de género y propiciar la inclusión se ha homologado el término a *personas mayores*.

La evidencia encontrada sobre la situación de las personas mayores y los diferentes procesos de envejecimiento que se experimentan mostró que los Estados no vieron con prospectiva la dinámica demográfica y la necesidad de planear políticas para todos los grupos de la población.<sup>9</sup> De esta manera, las personas mayores siguen experimentando procesos de discriminación por edad que los separan del mercado de trabajo, del acceso a los sistemas de seguridad social, de la atención médica, de los entornos familiares y comunitarios y de la oportunidad

<sup>9</sup> Véase José Guzmán, *Las personas mayores en América Latina y el Caribe. Diagnóstico sobre la situación y las políticas*. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003; Verónica Montes de Oca, “El envejecimiento en el debate mundial: reflexión académica y política”, en *Papeles de Población*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, nueva época, año 9, núm. 35, pp. 77–100.

de vivir una vejez con dignidad. Aspectos que se abordaron en más de un centenar de reuniones internacionales, regionales y nacionales por lo menos en el continente americano en los últimos veinte años y que hoy se consensan en los documentos más progresistas a los que haremos referencia más adelante.<sup>10</sup>

A pesar de este impresionante avance en la agenda pública y social sobre la importancia de las personas mayores y el envejecimiento en las políticas públicas, la perspectiva de género y condición étnica siguen ausentes, y sólo hasta hace unos años el papel de las poblaciones afrodescendientes y su envejecimiento se hicieron presentes.<sup>11</sup> La evidencia muestra que el envejecimiento como un proceso deviene de las condiciones en el curso de vida, y que en ese trayecto vital también las condiciones de género, etnia y perfilamiento racial suponen discriminaciones múltiples y grandes procesos de acumulación de la desigualdad que afectan el proceso de envejecimiento y la vida de las personas. La consecuencia fatal es la muerte temprana, la cual no puede naturalizarse. A pesar de que somos seres biológicos con un término de la vida, también estamos inmersos en contextos socioeconómicos, políticos y culturales que modifican las condiciones y el propio fin de la vida. Por ello, las representaciones sociales evidencian el drama y las formas en que se experimenta la vejez, así como las ideas de aquellos que aún no

<sup>10</sup> Verónica Montes de Oca, Mariana Paredes, Vicente Rodríguez y Sagrario Garay, “Elderly people and human rights in Latin America and the Caribbean”, en *International Journal of Ageing in Developing Countries* (en prensa).

<sup>11</sup> José Luis Castrejón Caballero y Rosa Estela García Chanes, “Envejecimiento de la población indígena y afrodescendiente mexicana 2015 en contextos menos urbanizados” en *Primer Encuentro Envejecimiento e Interculturalidad. Los alcances de la ciudadanía y la sociedad civil*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.

llegan a esta etapa, lo que nos abre una veta de análisis muy importante para prevenir y eliminar la discriminación.<sup>12</sup>

## Avances significativos contra la discriminación en el contexto internacional

Los esfuerzos conjuntos entre la investigación, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y el papel de los organismos internacionales supranacionales han conformado varios documentos, declaraciones e instrumentos. Se ha pasado de una perspectiva fragmentada del asunto de la discriminación que experimenta cada grupo de la población, a documentos más completos e integradores que si bien abordan la especificidad de cada segmento poblacional también intentan crear marcos globales que propicien un enfoque intergeneracional, solidario y con defensa de los derechos humanos. En dos de estos documentos más progresistas el derecho llave es la *no-discriminación*, que permite hablar de las otras formas de discriminación que encubren los efectos de la desigualdad acumulada que se experimenta en el curso de vida. El derecho a la no-discriminación es el sustento para lograr la igualdad entre quienes conviven en comunidades, ciudades, regiones y países.

<sup>12</sup> Véase José Tomás Romero Ruvalcaba, “Discriminación y adultos mayores: un problema mayor”, en *El Cotidiano*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, noviembre-diciembre, 2005, núm. 134, pp. 56-63; Luis Gutiérrez Robledo y Liliana Giraldo, *Realidades y expectativas frente a la nueva vejez. Encuesta Nacional de Envejecimiento*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015; Paola Gutiérrez Cuéllar, “Percepciones, imágenes y opiniones de la vejez en México”, *Revista Espiral*, Universidad de Guadalajara (en prensa).

El primer documento clave de gran actualidad es el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo,<sup>13</sup> que marca desde su capítulo A el enfoque de derechos humanos, así como una lucha permanente a la no discriminación, la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y el respeto de los derechos humanos. En este capítulo, y en casi todo el documento, la mención a la discriminación excede las 40 alusiones, con lo que queda de manifiesto que la defensa de los derechos humanos en las poblaciones es un desafío que no se puede dar sin hacer explícita la discriminación en sí misma y los efectos múltiples de la discriminación acumulada.

Cabe mencionar que el Consenso de Montevideo alude a todos los grupos de la población y sus desafíos particulares, pero en el capítulo C, “Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos”, se señala la necesidad de: formular políticas públicas que aseguren un envejecimiento de calidad, que abarquen todos los niveles administrativos, que consideren a la estructura de edades y sean para todas las edades siempre desde una perspectiva de género; desarrollar políticas que ayuden en crisis y que también promuevan las potencialidades y la participación plena de las personas mayores; trabajar en la erradicación de diversas formas de discriminación de las personas mayores, de violencia y maltrato, procurando el respeto de los derechos humanos de esta población; incluir una planeación especial para la atención y prevención de desastres y emergencias para las personas mayores; incluir en las políticas de salud los desafíos del perfil de envejecimiento en constante

<sup>13</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Montevideo, CEPAL, 2013.

cambio, fomentando políticas que propicien una vida productiva, activa y de prevención entre las personas mayores y generando un sistema de cuidados paliativos que asegure una muerte digna y sin dolor; desarrollar y fortalecer la seguridad social que incluya a la educación y la salud como elementos prioritarios para el desarrollo de las personas mayores con especial énfasis en las más vulnerables como las mujeres y los pobres. Éstas son algunas de las muchas recomendaciones que se plasmaron con la finalidad de abarcar todas las necesidades y acciones que se requieren para atender a la población mayor desde su salud y condiciones económicas hasta las condiciones sociales y familiares, de seguridad social, de medio ambiente, de cuidados, todas ellas para lograr una vida digna.

En consistencia con el Consenso de Montevideo, en 2015 la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó por unanimidad de los países del continente americano la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM).<sup>14</sup> Este instrumento tiene por objeto promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. El artículo 5 de la Convención insta a los Estados parte para que desarrollen enfoques específicos en sus políticas, planes y legislaciones sobre el envejecimiento y vejez, en relación con la persona mayor en condición de vulnerabilidad y aquellas que son víctimas de discriminación. Con el planteamiento de derechos como el derecho

<sup>14</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Washington, D. C., OEA, 2015.

a la dignidad, independencia, autonomía, participación, integración, a la igualdad de oportunidades y trato, entre muchos otros, esta Convención finalmente promueve el respeto a las personas mayores y la práctica de un trato igualitario y sin discriminación por motivos de su edad.

## **La experiencia y desafíos en la lucha contra la discriminación en México**

En México, las acciones de discriminación tienen un amplio arraigo y variaciones; se han ido modificando de acuerdo a los contextos y dinámicas sociales. A principios del siglo pasado era común un trato diferenciado a la población indígena o que así lo pareciera; hoy sigue existiendo este comportamiento, pero también se ha incluido a personas con vestimenta diferente a la de la norma, mujeres embarazadas, homosexuales y lesbianas, jóvenes, personas mayores y pobres, por mencionar algunas. Como se puede observar, en realidad habría tantas formas de discriminación como características y atribuciones variables entre las poblaciones y personas, mismas que pueden ir desde el tono de piel o el lugar de nacimiento hasta nuestra fisonomía o la edad. La cuestión está entonces en hacer visibles esas diferencias y no acentuarlas, es decir, fomentar el respeto y enaltecer la igualdad de derechos que son intrínsecos a las sociedades y los seres humanos.

En estas condiciones, el trabajo de indagación y fomento de la inclusión social y la tolerancia que ha desarrollado el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) desde su creación en 2003 ha sido fundamental porque se ha logrado visibilizar a muchos grupos

que viven tratos discriminatorios: mujeres, personas mayores, indígenas, trabajadoras del hogar, grupos LGBTTTIQ, etcétera. Se trata de un organismo producto de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual se promulgó para dar congruencia a las modificaciones a la Constitución mexicana de 2011, que sustituyeron la idea de *garantías individuales* por la noción de *derechos humanos*. Desde ese momento hay un reconocimiento a la igualdad de derechos y no discriminación de una manera muy enfática y desde una visión jurídica: “igualdad ante la ley” en hombres y mujeres, sin importar los diferentes grupos de edad ni las preferencias sexuales, entre otros. La enmienda a los primeros artículos de nuestra mayor legislación dio cabida al entendimiento y protección de estas diferentes realidades presentes desde hace tiempo en la sociedad mexicana, permitiendo avanzar en la lucha contra la discriminación.

De fondo, en estas labores se encuentra un principio rector de cualquier sociedad democrática que es el de la *igualdad*, mismo que está resguardado por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1, 2, 3 y 4). Es por este principio que todos los miembros de una comunidad, que solemos llamar *sociedad*, acuerdan darse los mismos derechos y oportunidades de decidir el rumbo de la comunidad en todos los sentidos, por ello se encuentra en el fundamento de los derechos del hombre.<sup>15</sup>

En esta línea, el trabajo de indagación del Conapred ha incluido la ubicación de los grupos sociales más discriminados, el conocimiento de sus condiciones y la concentración de muchos de los datos existentes que permiten a las diversas instancias de gobierno y a la sociedad en

<sup>15</sup> Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

general conocer la problemática y tomar decisiones políticas y administrativas. En cuanto al fomento de la tolerancia e inclusión, el Consejo ha desarrollado e implementado diversos programas, anuncios para medios de comunicación, documentos de trabajo, publicaciones, cuentos, cursos, todo con la finalidad de influir en las autoridades, instituciones y sociedad en general a fin de comprender y evitar los procesos de discriminación. El Conapred también ha generado alianzas estratégicas fundamentales con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), las universidades y las organizaciones de la sociedad civil.

Como se ha dicho, una de las características que produce una intensa discriminación es la desigualdad de género, y en México las diferencias en el trato entre hombres, mujeres y el grupo LGTBTTIQ siguen vigentes. De acuerdo con el *Informe global de la brecha de género*, realizado por el Foro Económico Mundial (wef, por sus siglas en inglés),<sup>16</sup> México ocupa el lugar 66 de 144 países analizados en 2015 en cuanto al trato desigual a las mujeres, por debajo de El Salvador y Vietnam. La mayor desigualdad se encuentra en el ámbito laboral, pero también en el doméstico sigue siendo relevante.

En cuanto al trabajo, la discriminación es intensa porque, ya sea por el género (ser mujer, hombre, transgénero o transexual), la edad (ser muy joven o muy viejo), estar embarazada o preferencias sexuales diferentes, siempre hay elementos para tratar diferente a las personas y no darles un empleo o un salario digno o simplemente terminar la relación laboral. Además de la falta de empleo, la discriminación puede generar violencia

<sup>16</sup> Foro Económico Mundial, *Informe global de la brecha de género, 2015–2016* [en línea]. Ginebra, Foro Económico Mundial, 2015. <[http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf)>.

física y psicológica, o privar de la vida a homosexuales e indígenas, destruir relaciones sociales y debilitar la cohesión social (por poner algunos ejemplos).

En el caso de las personas de edad avanzada la situación es muy similar. De ser personas tratadas con respeto por ser símbolo de experiencia, en el siglo xx se les comenzó a tratar como “cargas” sociales y familiares, poco funcionales e improductivas. Como muestran los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) de 2010, 30% de las personas mayores manifestaron que sus derechos habían sido violentados por razones de su edad y 90% expresaron haber sufrido discriminación a la hora de solicitar algún tipo de empleo.<sup>17</sup> Además del empleo, las personas mayores consideran que sus principales problemas como grupo etario son las condiciones de salud y discapacidad, seguidas de los maltratos y acciones discriminatorias en su contra por la sociedad en general y el gobierno.<sup>18</sup> Consideran que al resto de la población no les importa lo que les suceda y 58% de las personas mayores creen que no reciben ayuda porque no se comprenden sus problemas.<sup>19</sup>

Una revisión del trabajo del Conapred y los estudios realizados desde su creación en 2003 deja ver la rápida evolución en tres quinquenios acerca de las temáticas, acciones y grupos tratados, iniciando con temas generales y lineamientos básicos de la discriminación y avanzando hacia indagaciones y estudios de grupos específicos, que nos muestran el mis-

<sup>17</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Enadis 2010* [en línea]. México, Conapred, 2011. <[http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&cid=424&cid\\_opcion=436&cop=436](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&cid=424&cid_opcion=436&cop=436)>.

<sup>18</sup> Montes de Oca, “El envejecimiento en el debate mundial...”, *op. cit.*

<sup>19</sup> Conapred, *Enadis 2010, op. cit.*

mo movimiento de la sociedad mexicana. Un sueño que Rincón Gallardo proyectó, pero al cual todavía tenemos mucho que aportar.

## **Conclusiones: algunos desafíos futuros para prevenir la discriminación en el envejecimiento**

Como hemos tratado de mostrar, se ha recorrido un largo camino en la búsqueda de sociedades más inclusivas y comprensivas acerca de las diferencias entre sus miembros. Las mujeres han encontrado mejores tratos, mas inclusión en el empleo, la vida social y los deportes; los miembros del grupo LGBTQ comienzan a ser reconocidos; los niños y niñas a ser menos maltratados; las personas pobres y vulnerables, menos relegadas. Sin embargo, los procesos de discriminación siguen, persisten y surgen nuevas formas de rechazo.

El papel y labor del gobierno, la sociedad, las organizaciones de la sociedad civil y diversas instituciones nacionales e internacionales seguirán siendo fundamentales. Se ha apuntado el reciente trabajo realizado para proteger a las mujeres, los grupos afrodescendientes, los grupos transgénero y transexual, las personas con discapacidad, entre otros. Pero lo mismo ocurre con la población adulta mayor, que, estando en crecimiento y teniendo una mayor esperanza de vida, se hace más presente en la sociedad mexicana, siendo más fácilmente blanco de la discriminación por otros miembros de la sociedad, que muchas veces son parte de su familia y comunidad cercana.

Será necesario seguir avanzando en la generación de conocimiento acerca de estas poblaciones, desde la investigación y el gobierno, para

contar con información suficiente a fin de diseñar acciones y programas destinados a evitar la discriminación hacia ellas. En segundo lugar, el papel de las percepciones e ideas socialmente construidas al respecto de las personas mayores también deberá seguir en atención. Las campañas de concientización social pueden ser reforzadas con programas continuos de relaciones intergeneracionales que nos acerquen a todos los miembros de la sociedad de manera que se tengan ideas diferentes sobre los otros. Tener políticas públicas que observen el desarrollo de las personas de manera longitudinal, y no sólo por etapas y edades, permitirá no hacer sólo rescates urgentes, sino además acompañamientos continuos, de manera que cuando las personas lleguen a la vejez tengan menos desventajas acumuladas y mayor éxito y probabilidades de una vida digna, sin discriminación, pobreza o enfermedades devastadoras.

## Bibliografía

- ARBER, Sara y Jay Ginn, *Relación entre género y envejecimiento. Enfoque sociológico*. Madrid, Narcea, 1996.
- BENÍTEZ, Fernando, *Los indios de México. Antología*. México, Era, 1968.
- BEAUVOIR, Simone de, *El segundo sexo*. Madrid, Cátedra, 2005.
- BONOMETTI, Petra y Susana Ruiz, “Las mujeres en América Latina: indicadores y datos”, en *Revista de Ciencias Sociales* [en línea], 2010, núm. 126–127, pp. 75–87. <<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/8783>>.
- BONOMETTI BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

- CASTREJÓN CABALLERO, José Luis y Rosa Estela García Chanes, “Envejecimiento de la población indígena y afrodescendiente mexicana 2015 en contextos menos urbanizados”, en *Primer Encuentro Envejecimiento e Interculturalidad. Los alcances de la ciudadanía y la sociedad civil*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (Conapred), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Enadis 2010* [en línea]. México, Conapred, 2011. <[http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=424&id\\_opcion=436&top=436](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=424&id_opcion=436&top=436)>.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (Conapred), *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* [en línea]. México, Conapred, 2003. <[http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=23&id\\_opcion=20&top=20](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=23&id_opcion=20&top=20)>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Montevideo, CEPAL, 2013.
- DEL POPOLO, Fabiana, *Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de la década 2010*. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013.
- DEL POPOLO, Fabiana, Estela García, Bruno Ribotta y Marta Azevedo (coords.), *Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes*. Río de Janeiro, Asociación Latinoamericana de Población, 2011. (Investigaciones, 12)

- DEVILLARD, María José y Alejandro Baer, “Antropología y derechos humanos: multiculturalismo, retos y resignificaciones”, en *Revista de Antropología Social*, Universidad Complutense de Madrid, 2010, vol. 19, pp. 25-51.
- FORO ECONÓMICO MUNDIAL (WWF), *Informe Global de la Brecha de Género, 2015-2016* [en línea]. Ginebra, WWF, 2015. <[http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2015-2016.pdf](http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf)>.
- GUTIÉRREZ CUÉLLAR, Paola, “Percepciones, imágenes y opiniones de la vejez en México”, en *Revista Espiral*, Universidad de Guadalajara (en prensa).
- GUTIÉRREZ ROBLEDO, Luis y Liliana Giraldo, *Realidades y expectativas frente a la nueva vejez. Encuesta Nacional de Envejecimiento*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. (Los mexicanos vistos por sí mismos).
- GUZMÁN, José, *Las personas mayores en América Latina y el Caribe. Diagnóstico sobre la situación y las políticas*. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003.
- HOPENHAYN, Martín y Álvaro Bello, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001. (Políticas sociales, 47)
- KROTZ, Esteban (ed.), *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*. Barcelona, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2014.

- MONTES DE OCA, Verónica; “El envejecimiento en el debate mundial: reflexión académica y política”, en *Papeles de Población*. México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, nueva época, año 9, núm. 35, pp. 77–100.
- MONTES DE OCA, Verónica; Mariana Paredes, Vicente Rodríguez y Sagrario Garay, “Elderly people and human rights in Latin America and the Caribbean”, en *International Journal of Ageing in Developing Countries* (en prensa).
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Washington, D. C., OEA, 2015.
- ROMERO RUVALCABA, José Tomás, “Discriminación y adultos mayores: un problema mayor”, en *El Cotidiano*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, noviembre-diciembre, 2005, núm. 134, pp. 56–63.
- TINAT, Karine, *La herencia de Beauvoir*. México, El Colegio de México, 2011.





# Lídice Rincón Gallardo

Idealista, sueña con un México donde todas y todos nos tratemos con fraternidad. Su padre, preocupado por su formación cultural, la llevaba cada domingo al teatro del “Zapatero Remendón”, lo que le generó un profundo amor por las artes escénicas. Así, en 2005 produjo la obra *El Apando*, de José Revueltas. A los 13 años lee *La madre*, de Gorki, que le dejó una profunda huella y la claridad de que la maternidad implica el profundo respeto a la libertad de elegir nuestras convicciones. En este sentido, ser madre de dos varones y una niña ha sido la cumbre de su razón de ser y su motor para levantarse cada mañana y luchar por un país con justicia.

Licenciada en diseño editorial por la Universidad del Claustro de Sor Juana. En 2015 concluyó un posgrado en cultura de la paz, cohesión social y diálogo intercultural por la Universidad de Barcelona.

Es defensora de los derechos humanos, activista y luchadora social. En 1987 inicia su trayectoria política en el Partido de la Revolución Democrática.

En 2001 participa en la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. En 2013 funda el Instituto Municipal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en Querétaro, que, junto con su trabajo y trayectoria en materia de los derechos de las personas con discapacidad, le merecieron el doctorado *honoris causa*, otorgado por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, la Fundación Honoris Causa, la Embajada de Islandia y la Universidad de Guadalajara.

Es presidenta de la Fundación Gilberto Rincón Gallardo. Además, ha sido columnista de *El Universal*. Actualmente es asesora del Conapred y del municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México.

# El otro, la otra y la no discriminación

Lídice Rincón Gallardo

El ojo que discrimina nace del miedo; y es el miedo al otro, a la otra, el miedo a nuestro propio espejo, la semilla de la violencia, el odio, la necesidad y la ceguera que nos impide lograr una sociedad justa.

Hablar de discriminación es hablar también de la conciencia que debemos tener con nosotras y nosotros mismos ante nuestras emociones, al ver cómo entre la población sigue latente ese espectro de guerra que lacera nuestros días y está presente en el cruce de miradas, en la doble dirección de las palabras, en el prejuicio que lastima nuestra percepción hacia el otro y que se alimenta del temor. La discriminación no desaparecerá hasta que tomemos conciencia de que sólo el respeto y el cariño mutuos, incorporados en las leyes antidiscriminatorias que deben materializarse, ayudarán a todas las personas a coexistir no por mera obligación a las mismas, sino por el simple hecho de ser seres humanos.

Las conexiones humanas son fundamentales para que el mundo cambie de matiz; el fantasma de la discriminación está sustentado en las cadenas de la ignorancia, de la fobia, y se expande en esta nación hacia las mujeres violentadas, hacia los niños y niñas sin oportunidades que abandonan su inocencia para enfrentarse al mundo sin herramientas, hacia las y los indígenas, hacia todas las personas que son víctimas de la violencia sólo porque se les considera distintas, hacia el pobre por ser pobre, el vagabundo por ser vagabundo, el tatuado por estar tatuado;

porque la discriminación comienza cuando anticipamos una separación sobre el otro, la otra, una separación que en el fondo arroja a estas personas fuera del espacio común.

Desterramos con la mirada a las y los indígenas y pasamos por encima de sus derechos porque desde el uniforme, que se adjudica más poder que el que le corresponde, se prefiere dejar esa estela que le recuerde a esta población que tiene menor jerarquía en un territorio que, sin embargo, debe ser de todas y todos. En este sentido, imponemos nuestra visión del mundo por encima de la suya, dando por hecho que la nuestra vale más, imponemos esta verdad basada en la ignorancia al desconocer sus costumbres, su cosmovisión, sus raíces, el modo en el que viven, en vez de darnos el tiempo de abrir el abanico de sus tradiciones para que, a partir de ellas, tengamos un nuevo enfoque que nos permita apreciarlas.

¿Hemos avanzado? Sin duda; en México existía, con mayor encono que ahora, una cultura que menospreciaba todo aquello que tenía que ver con lo indígena, lo moreno; lo “indio” era, y sigue siendo en muchos lugares, sinónimo de insulto y menosprecio.

Actualmente, con la institucionalización del derecho a la no discriminación, y desde el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), hemos logrado en alguna medida que en la conciencia colectiva exista la advertencia de una ley que ejerce diversas sanciones por ello; se ha trabajado de manera constante en la generación de una cultura política de respeto y tolerancia, pero se debe fomentar, y seguir fomentando, una cultura de paz que muestre y engrandezca no sólo las formas de ver el mundo de las y los indígenas, sino que logremos también ver a las otras y los otros como una hermandad para que en este

México nuestro quepamos todas y todos, incluidos en este territorio que nació entre lagos y montañas habitados por el águila y la serpiente, tierra poblada primeramente por indígenas. Recordemos que nuestro pasado se compone de dos herencias, y no estamos completos si sólo se mira hacia un lado despreciando el otro; cargamos a nuestras espaldas la sabiduría de pueblos con un legado espiritual, y en este sentido no puede haber una conciencia de justicia e igualdad si desconocemos nuestras raíces.

Hablar de inclusión es ver la otredad, y verla es también la disposición a abrirnos y conocer un universo distinto y plural; y no involucrarnos en la incultura y la inquina para que la paz y la convivencia sean palabras que sólo se quedan en el papel.

No podemos jactarnos de habitar un sistema democrático si no hay integración en ese sentido, si las bases para ésta no están sustentadas y no van de la mano con un pensamiento informado y lúcido que permita a sus ciudadanos y ciudadanas conocer las distintas voces que llaman y exigen una armonía común. Los espacios públicos deben abrirse y dar oportunidad para que todas y todos podamos expresarnos sin ningún tipo de discriminación que se traduzca en hostilidad, miramientos, exclusión, y que se haga válida la fuerza de la ley para ejercer nuestro derecho de estar y vivir sin miedo, de lo contrario no puede haber paz, y sin una cultura de paz la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación se queda a medias.

Se ha avanzado en temas de derechos humanos y no discriminación; hoy contamos con acciones afirmativas y medidas compensatorias que benefician a distintos grupos, a las personas con discapacidad o a la comunidad LGTBTTI, por ejemplo. Sin embargo, a estas personas

se les sigue colocando en situación de vulnerabilidad; es el caso extremo y lamentable de los feminicidios a mujeres trans en Ciudad Juárez, cuando la corrupción y la impunidad se imponen ante la justicia y no se hace nada.

Hemos avanzado en el tema de la inclusión laboral; sin embargo, aún tenemos obstáculos a vencer. Barreras literales y simbólicas siguen presentes en nuestro entorno cotidiano. Debemos continuar la búsqueda, la lucha, el trabajo constante y arduo que nos lleven a disminuir en gran medida la brecha de desigualdad que aún lacera a nuestra sociedad, a nuestras comunidades, a nuestras familias, a nuestras hijas e hijos. Cuando se niega el acceso a la salud y al trabajo digno, cuando todo se ejerce en forma de carencia, exclusión y marginación hacia los grupos y clases sociales distintas por considerarlas inferiores, estamos fallando en el avance de una comunidad justa y libre.

Las oportunidades negadas por quienes no tienen la conciencia, la sensibilidad, y no le otorgan importancia al valor de otro ser, se convierten en detonantes que van dejando huellas, huellas de dolor que quedan impresas en el alma, en la piel. Ésa es una de las razones por las que existen los grandes capos de la droga, porque el rostro de la discriminación disfrazado de marginación económica y social pone distancias que nos separan y siguen generando circunstancias que mantienen los errores que seguimos cargando como país. Separar a la otra, al otro, excluirlo, siempre tendrá consecuencias fatales, porque a final de cuentas esto sigue y seguirá rompiendo de mala manera nuestro tejido social.

Vivir en una sociedad de simulación, donde tiene más valor lo material, donde se cosifica a las personas, donde se ve a la otra y al otro como ciudadanos y ciudadanas de segunda categoría, y donde la mirada surge

desde una jerarquía impuesta dominada por la perspectiva del egoísmo y la ignorancia, hace que todo se vuelva inhabitable, invivible. La estructura y el sistema se vuelven algo fallido, torcido y absolutamente falso para lo que fueron creados: garantizar un Estado de derecho.

Necesitamos tener más iniciativas antidiscriminatorias, acciones afirmativas que compensen, que reconozcan las debilidades y carencias. Hoy, el Conapred, a quince años de su nacimiento, tiene aliados fundamentales para avanzar de manera sustancial en las tareas y en sus retos; porque la lucha que hoy vivimos para transformar un país tan sumido en la violencia es muy grande; implica por principio tener claridad acerca de nuestra crisis en derechos humanos.

Asimismo, la discriminación estructural se hace presente cuando el Estado no garantiza la seguridad humana de las y los jóvenes, colocándolos en una situación de vulnerabilidad, y entonces sus derechos humanos se ven violentados. Hoy, el Conapred, y todas las personas que colaboramos en él junto con sus aliados, tendremos que quitarnos la venda con absoluta convicción para ver una realidad que supera la ficción, una realidad adversa y triste, como la que se nos revela con la desaparición y muerte de miles de jóvenes; para continuar, como caballo de Troya, avanzando para defender ese México que queremos, un México donde cada persona con sus diferencias y condiciones, cualesquiera que éstas sean, pueda ser feliz, vivir, estudiar y trabajar con dignidad y enorgullecerse de nuestra tierra. Debemos recordar que mientras exista segregación espacial hacia los grupos que ven el mundo de manera distinta seguiremos por el camino equivocado.

Si vemos la discriminación que experimentan de manera constante las personas con discapacidad es porque aún no hemos logrado del todo

ser incluyentes en nuestros espacios y nuestras infraestructuras, porque aún no se entiende que se necesita en las televisoras, en los centros de trabajo, en las escuelas, intérpretes en lengua de señas mexicana. Hemos visto y advertido cómo, a pesar de los grandes avances, se sigue violentando, abusando y matando a mujeres tan sólo por ser mujeres; hemos visto cómo se continúa invisibilizando a las y los niños y sus derechos tan sólo por ser menores de edad; hemos visto la exclusión constante a personas jóvenes tan sólo por su edad o su apariencia y cómo las ha alcanzado el crimen organizado; hemos visto cómo se maltrata sin compasión alguna a las personas mayores por sus propios familiares... En fin, la lista puede ser interminable, pero en la medida en que somos capaces de visualizar y visibilizar esta discriminación, seremos también capaces de tomar conciencia de ello. Nos sensibilizamos, y el dolor que nos permite experimentar la mirada del otro es comenzar a movernos y a tener empatía para con los demás. Y es precisamente por ello que fue creada la posibilidad para que esto no se quede sólo en la teoría. El Conapred es un ejemplo de ello y tiene una razón de ser: construir una cultura política y social de no discriminación, de igualdad, de respeto, de tolerancia; su tarea es hacer visible la discriminación en todas sus facetas. Hoy, ya existen quienes se detienen para constatar un acto discriminatorio en las calles; se ha generado una conciencia sobre la discriminación que antes no existía, pero aún falta por hacer y trabajar para que las personas que legislan creen leyes con un panorama más amplio que incluya una comprensión de la diferencia. El saber, por ejemplo, que la o el indígena tiene y da valor a su mercancía como artesanía que conlleva un significado cultural importante, así como el valor que puede significar para un ecologista o una persona indígena un manglar o la naturaleza.

Ya no queremos toparnos con quienes viendo como superior su mundo personal aniquila el mundo de todas y todos para construir una carretera o un edificio, pasando por encima de la mirada del otro, de la otra, y de sus derechos por considerarlos de menor valor.

En este sentido, hace falta también trabajar en nuestros sistemas de justicia, en la corrupción y la impunidad que imperan en este país, para que las leyes y el derecho a la no discriminación se hagan valer, aun cuando ya el escenario está dispuesto en la población, una población más despierta en este sentido y que exige sus derechos.

Falta trabajar más para que en las propias estructuras ya no haya actores que en su soberbia y egoísmo sigan pensando que su óptica del mundo es la única.

Por ello, es necesaria la conciencia de un enfoque que permita no escudarse en nuestros miedos, sino aceptar la alteridad y la mirada del otro, unido al cumplimiento real de un sistema, de una sociedad que respete la legalidad y haga justiciables y exigibles los derechos humanos y el derecho a la no discriminación en la práctica, fuera de la corrupción, fuera de injusticias que como bloques impidan el flujo de ese río llamado igualdad y no discriminación. Con esta conciencia, todas y todos en conjunto debemos conducir el país, porque todos cargamos con el dolor de un presente lacerado, el vestido de la muerte cubre nuestros días a pesar de que la batalla que llevamos a cabo sigue en pie, aguardando la esperanza. Nuestro México está tiñéndose de rojo, como si de pronto los cuerpos inertes de quienes padecen y son víctimas de la violencia no importaran o fueran parte de una puesta en escena constante, dura, violenta, negra. Hoy recuerdo cuando mi padre me leía en voz alta “Fusiles y muñecas” de Juan de Dios Peza, y recuerdo el último párrafo:

¡Oh, mis hijos! No quiera la fortuna  
Turbar jamás vuestra inocente calma,  
No dejéis esa espada ni esa cuna:  
¡Cuando son de verdad, matan el alma!

Lo que llevó a mi padre, Gilberto Rincón Gallardo, a ser un activista incansable, un luchador irreductible, fue precisamente que vio a nuestra nación plagada de violencia, de injusticias, de desigualdad, de discriminación. La vio precisamente teñida de rojo. A diez años de su fallecimiento, hago una reflexión y estoy segura de que su lucha no fue en vano. Su tenacidad e ímpetu, su necesidad, su liderazgo y su fuerza lograron que un grupo de ciudadanas y ciudadanos, convencidos de la enorme necesidad de colocar sobre la mesa de la política nacional el tema de la lucha por la igualdad y la no discriminación, lo hiciera posible. Hoy tenemos una Ley Federal para Prevenir la Discriminación y un Consejo Nacional que se encarga de transversalizar el derecho a la no discriminación en la política nacional; por ello, mi corazón está orgulloso, tranquilo y fuerte, porque sé que este órgano federal que hoy tenemos está vivo y sigue latiendo; porque mientras haya ciudadanas y ciudadanos conscientes y claros de que tenemos un gran legado y la responsabilidad moral de dar la batalla, el Conapred seguirá vivo y trabajando, porque se nos heredó una estafeta muy poderosa, que es el andamiaje institucional para que logremos recuperar a nuestro país y devolverle a nuestra gente la paz que nos merecemos. Porque México tiene y seguirá teniendo su dignidad intacta, y no precisamente teñida de rojo, sino absolutamente teñida de sus raíces y del color de su tierra; teñida del color de una bandera que incluya a todos.

Hagamos entonces lo que sea necesario para que hablemos sin trabas de progreso, de lucha llevada a cabo, de un México libre, de conciencia, de una nación llena de vida que integre otros mundos que son fértiles y permiten enriquecer nuestras visiones y nuestra libertad; que se encamine por fin a ser una nación justa y democrática, pues la democracia verdadera implica también la solidaridad con los demás sin cortapisas, sin el ojo gris que nubla la luz que existe en las y los otros en sus múltiples personalidades y matices, porque, como piedra de toque, fundiendo el carácter y el reconocimiento de un hermano, una hermana, al calor del abrazo y la fraternidad, nosotros somos también el otro y la otra.





# José Luis Gutiérrez Espindola

Licenciado en periodismo y comunicación colectiva por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); máster en derechos humanos, Estado de derecho y democracia en Iberoamérica por la Universidad de Alcalá.

Actualmente es director general de Difusión y Fomento de la Cultura de la Evaluación en el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Ha trabajado en el Instituto Federal Electoral, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. También ha impartido clases en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y en el Departamento de Sociología de la UAM-Azcapotzalco.

Siempre ha trabajado por una educación con calidad para formar una ciudadanía ética y participativa. Integró el equipo responsable de elaborar la propuesta del Programa Integral de Formación Cívica y Ética para Primaria, en representación del IFE y luego del Conapred.

Es autor de *Educación. Formación cívica y ética, cartilla ciudadana* (con Silvia Conde y Concepción Chávez Romo), *El voto: herramienta de la vida democrática*, *Prensa obrera*; *Introducción al estudio de la opinión pública* y *La reforma educativa y sus implicaciones en el trabajo docente* (con Eduardo Backhoff).

Su mayor afición es la lectura de novelas, textos de historia, política, comunicación y divulgación científica. Le fascinan los viajes, los niños y el tango (uno de sus pendientes es aprender a bailar). Considera una fatalidad irremontable ser desafinado para cantar y conserva intacta su afición al fútbol, el básquet y el atletismo.

# Logros y desafíos en la lucha contra la discriminación en México

José Luis Gutiérrez Espíndola

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

*Luigi Ferrajoli*

## La discriminación como problema público

Los temas sobre los que versan las políticas públicas y los problemas que encaran y buscan resolver no están predeterminados, no constituyen un listado inamovible ni existe consenso general y permanente sobre su estatus. Las políticas públicas responden a una agenda, cuya formación es producto del debate público y de la acción política, así como persistente objeto de disputa. ¿Cómo llegó el tema de la no discriminación a la agenda pública y qué lugar ocupa hoy?

Hasta hace apenas un par de décadas, la discriminación no existía como problema público. Intereses creados y miopía política, combinados con los discursos del mestizaje, la unidad nacional, la integración

y la asimilación, contribuyeron a invisibilizar el hecho de que algunas diferencias culturales, sociales, económicas o ideológicas eran objeto de estigmatización, la que a su vez conducía, de diversos modos pero en forma indefectible, a procesos de discriminación y exclusión social, que generaban o agudizaban la desigualdad social.

Esta circunstancia empezó a cambiar con el inicio del nuevo milenio. Con motivo de la campaña presidencial del año 2000, Gilberto Rincón Gallardo, el candidato del entonces partido Democracia Social, empezó a reivindicar los derechos de grupos tradicionalmente excluidos y discriminados.

Pasada la campaña electoral, Rincón Gallardo convocó a la integración de la llamada Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, un grupo plural que se propuso impulsar la promulgación de una ley y la creación de un órgano de Estado encargado de combatir la discriminación en México. La Comisión elaboró un diagnóstico sobre la discriminación en México partiendo de una definición del problema desde una perspectiva de derechos: discriminación es toda limitación o negación de libertades, oportunidades de desarrollo y derechos fundamentales basada en características distintivas de personas o colectivos sociales que han sido socialmente desvalorizados o estigmatizados.

El diagnóstico también dejaba en claro que la discriminación no podía verse sólo como la acumulación de miríadas de actos individuales, sino como un conjunto de dispositivos culturales e institucionales que distribuían de manera inequitativa oportunidades y derechos, y hacen de la discriminación un problema estructural.

La Comisión aprovechó los debates sobre la llamada Ley Indígena para cabildear una reforma que prohibiera la discriminación. Fue así

como la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001 añadió un tercer párrafo al artículo 1, el cual establece la expresa prohibición de cualquier forma de discriminación que atente contra la dignidad humana y anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas. Como resultado de dicha reforma, el 11 de junio de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED).

Pese a sus originales limitaciones (entre otras, la falta de “dientes” en la atención de quejas y reclamaciones por actos presuntamente discriminatorios), se trataba de una ley de avanzada. En su momento, reputados juristas destacaron algunos de sus aspectos más notables:

- *Concordancia con instrumentos internacionales.* La definición que ofrece la LFPED sobre discriminación está formulada en el lenguaje de los derechos fundamentales, en donde lo distintivo de la discriminación es el hecho de que el estigma sobre determinadas personas y grupos tiene el efecto de limitar, coartar o suspender derechos y libertades fundamentales de las personas, así como oportunidades de desarrollo en condiciones de equidad.
- *Universalidad de la norma.* Dado que la discriminación puede afectar a cualquier persona, la no discriminación se concibe como un derecho universal.
- *Inclusión de medidas compensatorias.* Al mismo tiempo, sin embargo, la Ley se hace cargo del hecho de que hay grupos sociales sistemáticamente discriminados que requieren medidas especiales que compensen su situación de desventaja y les permitan alcanzar la igualdad de oportunidades. Tales medidas no son de carácter asistencial:

están diseñadas para incorporar a estos grupos al circuito de los derechos y las oportunidades.

- *Expansión de la lucha antidiscriminatoria.* La lucha legal e institucional contra la discriminación abarca tanto la esfera pública como la privada. La razón: muchas de las actitudes y prácticas de desprecio y exclusión social ocurren entre particulares.
- *Sanciones no represivas.* La LFPED prevé tanto medidas administrativas no represivas, como acciones de reconocimiento público para quienes cumplen de una manera destacada con los preceptos y el espíritu de la Ley.
- *Creación de un organismo híbrido.* La Ley de la materia crea un organismo encargado del combate a la discriminación: el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), que busca proteger los derechos fundamentales de las personas y, a la vez, reducir la exclusión y la fragmentación social por la vía de la promoción de un desarrollo con equidad. El resultado es una estructura institucional que combina las funciones de un ombudsman y las de un órgano que diseña, coordina y supervisa políticas públicas orientadas a remover progresivamente la discriminación.

La promulgación de la Ley y la creación del Conapred representaron un verdadero partaguas en la historia política del México contemporáneo. A esos logros se sumaron, en los años posteriores, el surgimiento de leyes estatales en la materia y la consecuente creación de organismos homólogos en diversas entidades federativas. Luego, en 2014, se hicieron reformas sustantivas a la LFPED. Destacan las siguientes:

- Una definición del concepto de *discriminación* al mismo tiempo más amplia y precisa.
- La puntualización y ampliación de las conductas consideradas discriminatorias.
- La sustitución del capítulo de medidas positivas y compensatorias por el de medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas.<sup>1</sup>
- La notable ampliación de las atribuciones del Conapred.<sup>2</sup>
- La fusión de los procedimientos de queja y reclamación en una sola figura y la introducción de condicionamientos en el proceso de conciliación (que puede omitirse en casos graves o que supongan riesgos de revictimización).
- La inclusión de medidas de reparación para las personas agraviadas por actos discriminatorios.
- La incorporación de medidas más claras de apremio para hacer que tanto personal del servicio público federal como particulares cumplan con las resoluciones emitidas por el Consejo, en caso de comprobarse los actos discriminatorios denunciados.

<sup>1</sup> Entre las medidas de nivelación destacan ajustes razonables en materia de accesibilidad física o abrogación de disposiciones normativas que impongan requisitos discriminatorios para el ingreso y permanencia en escuelas y trabajos. Entre las de inclusión sobresalen la educación para la igualdad, las políticas contra la homofobia y las acciones de capacitación. Entre las acciones afirmativas figuran las que buscan favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación en espacios educativos, laborales y de representación política.

<sup>2</sup> La reforma de 2014 prácticamente duplicó el número de atribuciones y precisó su contenido y alcances.

En suma, se ha avanzado con cierta rapidez en el terreno normativo e institucional, con el resultado de que, tras quince años, tenemos una ley más completa, una institución consolidada y con más herramientas para cumplir con su cometido, y una serie de normas y entes locales, si bien con disímbrlos alcances, capacidades y grados de autonomía.

Pero aún estamos lejos del objetivo de incidir sustancialmente en la problemática de la discriminación. Pese al esfuerzo desplegado por el Consejo en todos estos años, ni siquiera parece haber una clara y generalizada conciencia social acerca de la dimensión y las implicaciones de la discriminación. Si bien hay elementos para pensar que una proporción significativa de la población percibe la existencia de discriminación (y no pocas veces la padece), a muy pocos les queda claro que ésta se traduce en una pérdida de derechos que termina disminuyendo la calidad de vida de colectivos enteros.

Mientras la gente no perciba el daño, a veces irreparable, que la discriminación produce en la vida de las personas, puede existir una propensión a trivializar el fenómeno, a considerarlo negativo pero no especialmente grave, a verlo como la expresión de meras actitudes individuales políticamente incorrectas pero intrascendentes, y no como un problema que tiene numerosas consecuencias negativas. La población debe tener presente que la discriminación:

- *Daña la dignidad de las personas.* Al humillarlas, la discriminación las despoja de su condición de seres humanos y las deja en estado de vulnerabilidad frente a todo tipo de abusos.
- *Socava la igualdad.* La discriminación provoca que unas personas tengan acceso efectivo a derechos y otras personas, no. La negación

de derechos para unos significa privilegios para otros, de modo que, en una sociedad democrática, en donde todos somos formalmente iguales, la discriminación es el fundamento de los privilegios sociales.

- *Ataca el principio de ciudadanía.* Una persona discriminada es una persona con sus derechos disminuidos que no puede, más que retóricamente, ser considerado como un ciudadano en toda la extensión de la palabra.
- *Niega la diversidad.* La discriminación se caracteriza por estigmatizar y en ocasiones por perseguir activamente determinadas diferencias que la sociedad o sus grupos dominantes juzgan indeseables, ilegítimas o perturbadoras del orden, cancelando la expresión de la diversidad que es connatural a toda comunidad humana y que constituye el corazón de la convivencia en democracia.
- *Entraña costos que lastran el desarrollo económico general.* Negar oportunidades (sobre todo educativas y laborales) impide que determinados colectivos se incorporen a la vida productiva, generando pérdidas incalculables para la economía y un monstruoso desperdicio de talentos, aptitudes y experiencia.
- *Genera y produce desigualdad.* Al negar el ejercicio efectivo de derechos y el acceso a oportunidades de desarrollo, la discriminación condena a personas y colectivos sociales enteros a la marginalidad y a la exclusión social, de suerte que alienta fenómenos de pobreza y desigualdad.

## **Los desafíos inmediatos**

Son muchos los desafíos que enfrenta la lucha contra la discriminación en México. Sin ningún ánimo de exhaustividad, enumero los que me parecen centrales:

### ***Actualización del diagnóstico y construcción de indicadores***

Es obligado afinar el diagnóstico y continuar la tarea de contar con indicadores que permitan dimensionar el problema de la discriminación, conocer el grado en que determinados sectores se ven afectados por ella y estar en condiciones de definir y comprometer metas cuyo cumplimiento, por parte del gobierno y la sociedad, pueda ser medido y evaluado. Ello permitirá saber si se avanza o no, en qué grado, en qué ámbitos específicos y qué nuevas medidas es preciso adoptar.

### ***Políticas públicas antidiscriminatorias***

Uno de los principales desafíos del Conapred consiste en colocar la lucha contra la discriminación como un tema central tanto de la gestión organizacional como de las políticas públicas de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal.

Conforme lo dispone el artículo 20 de la Ley de la materia, es atribución del Consejo elaborar, coordinar y supervisar la instrumentación del Programa, que tendrá carácter de especial. Se trata de un programa de carácter transversal, cuyas líneas de acción son de obligatorio cumplimiento para las dependencias y organismos de la administración

pública federal pero que pueden tener carácter indicativo para los demás órdenes de gobierno, así como para otros actores sociales y políticos. Hasta donde se alcanza a ver, este programa no ha tenido ni la fuerza política ni los mecanismos para incidir en las políticas y en el funcionamiento de los poderes públicos federales. Se necesita dar mayor peso político al Consejo y quizás ello pase por convertirlo en un organismo descentralizado no sectorizado y, en un futuro no lejano, en un organismo constitucionalmente autónomo.

### ***Reforma cultural y educación para la no discriminación***

Combatir la discriminación implica modificar las pautas culturales y sociales en las que se asientan los prejuicios, la intolerancia y la propensión estigmatizadora. Una estrategia integral de combate a la discriminación debe incluir un esfuerzo de pedagogía y persuasión social que:

- Contribuya a desterrar prejuicios y estereotipos que están en la base de prácticas de discriminación y, en general, en el trato de inferioridad inmerecido e injusto que se les da a grupos y personas socialmente estigmatizados.
- Haga visible que a) todos podemos ser en algún momento objeto de discriminación, b) el problema afecta a millones de personas y c) la conculcación sistemática de derechos y oportunidades desemboca en procesos de exclusión social que tienen consecuencias devastadoras sobre la vida de las personas.
- Promueva el compromiso con los principios de la igual dignidad de todos los seres humanos y de los derechos fundamentales de las personas.

- Ayude a construir nuevos referentes para la interacción social, favoreciendo el desarrollo de competencias sociales relacionadas con la empatía, el respeto a la diversidad, el diálogo, la convivencia en la pluralidad y la resolución pacífica de los conflictos.

Estas tareas deben desarrollarse en los más diversos espacios sociales. La escuela, por supuesto, es un terreno idóneo para esta tarea. Pero también es de fundamental importancia formar y capacitar a profesionales que trabajan en ámbitos donde se concreta buena parte de la discriminación que puede denominarse estructural (por ejemplo, la salud, la procuración y la impartición de justicia). Ese trabajo debe incluir, desde luego, al personal del servicio público, en particular a quienes trabajan directamente con poblaciones socialmente vulneradas.

### ***Prioridad en la agenda y articulación con políticas de desarrollo***

La lucha contra la discriminación no es hoy una prioridad en la agenda gubernamental. En parte, ello se debe a que nuestra clase política está lejos de entender que este fenómeno está en la base de la exclusión, la pobreza y la desigualdad social.

Expresión de ello es que el combate a la discriminación sigue sin estar orgánicamente articulado a la política del desarrollo y, en particular, a la política social y a los programas de lucha contra la pobreza y la marginación, no obstante que, como ya se dijo, la exclusión social que entraña la discriminación deriva en más y mayores desigualdades sociales.

Mientras no se inserte el tema de la no discriminación en las políticas de desarrollo social permanecerá la tentación de ver la lucha contra la discriminación como una reivindicación que sólo interesa a unos pocos grupos minoritarios. Contra esa tentación, Luigi Ferrajoli ha advertido que el derecho a la no discriminación vale para todos y es un derecho central en los modernos Estados democráticos en la medida en que garantiza el derecho a la diferencia, esto es, el derecho a ser uno mismo y a seguir siendo personas diferentes de las demás (sin ser avasalladas o excluidas por esos otros), al mismo tiempo que garantiza el derecho a la compensación de las desventajas sociales y, por ello, a llegar a ser personas iguales a las demás en las condiciones mínimas de vida y supervivencia.

### ***Integralidad de la lucha contra la discriminación***

En el imaginario social existen percepciones diferenciadas sobre la legitimidad de distintas prácticas excluyentes. De manera muy esquemática, puede afirmarse que la sociedad percibe dos grandes grupos de personas discriminadas:

- Por un lado, las personas discriminadas que son objeto de una consideración social especial, vistos como grupos injustamente maltratados y, por lo tanto, merecedores de apoyo social y gubernamental. Destacan aquí las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y las personas indígenas.
- Por otro lado, están las personas discriminadas que suscitan desconfianza y rechazo en amplias franjas de la sociedad, que son vistas

como una potencial amenaza de perturbación del orden social o moral, y cuya discriminación, implícitamente, se percibe como justificada. Entre ellas sobresalen las personas migrantes indocumentadas, las personas pertenecientes a minorías religiosas y las personas con una preferencia sexual distinta a la heterosexual.

Estas diferencias de percepción constituyen un potencial problema para la lucha contra la discriminación en México porque pudieran alentar en diversos ámbitos, empezando por quienes toman decisiones, la tentación de impulsar sólo aquellas acciones que beneficien a grupos discriminados que merecen consideración social, omitiendo aquellas dirigidas a reivindicar los derechos de grupos igualmente discriminados, pero socialmente mal vistos.

Los motivos son evidentes. Defender, por ejemplo, los derechos de las personas con discapacidad o los de las personas mayores puede ofrecer rendimientos políticos, mientras que, vista la extendida homofobia social, proteger los derechos de la comunidad LGBTTTI puede representar costos que no cualquiera está dispuesto a asumir.

Lo anterior puede ser un incentivo para impulsar políticas antidiscriminatorias de carácter selectivo. Tal problema no es exclusivo de la clase política; también está presente en el mundo de las empresas, algunas de las cuales, por ejemplo, suelen promover programas de inclusión laboral para personas con discapacidad, al tiempo que son muy intolerantes con las diferencias religiosas o las preferencias sexuales distintas a la heterosexual.

De modo que el desafío es hacer de México un país seguro para la expresión de la diversidad, comprometido con la equidad y la inclusión.

Ello exige hacer del combate a la discriminación un esfuerzo sostenido e integral a favor de la restitución de plenos derechos a todas las personas y grupos, sin excepción, que los han perdido *de facto* por haber sido objeto de un estigma social o de un abuso de poder. En esa lucha, el Estado tiene un papel irrenunciable: “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas”. Su deber, y el de la sociedad toda, es luchar contra la discriminación, favoreciendo que todas las personas disfruten de una vida con derechos, que es la única que merece llamarse una vida digna.

*Por la igualdad somos mucho más que dos. 15 Años de  
lucha contra la discriminación en México*, de la colección Matices,  
se terminó de imprimir en octubre de 2018 en los talleres gráficos de  
Impresora y Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V.,  
San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa,  
c.p. 09830, Ciudad de México.

Se tiraron 2000 ejemplares.

**E**n México, la lucha institucional contra la discriminación es muy reciente. En 2001 se creó la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación que, encabezada por Gilberto Rincón Gallardo, promovió la cláusula antidiscriminatoria en el texto constitucional. Luego, en 2003, se aprobó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que dio origen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Han pasado 15 años y la tarea no ha sido completada. Si no somos conscientes de la historia y sinergias tras esta lucha, se corre el riesgo de relativizarla u observarla como un proceso terso. Y no es así. La no discriminación es una pieza central del sistema democrático y, además, una batalla cotidiana contra los privilegios y las exclusiones que nos hemos acostumbrado a observar como naturales y hasta merecidos. Por eso provoca resistencias y disputas acerca de la sociedad que somos y la que queremos ser.

Este libro es un crisol de testimonios de quienes han caminado esta ruta con paso firme y desde distintos frentes, convencidas y convencidos de que podemos ser de otra manera, más justa, igualitaria e incluyente. Porque, como afirmó Rincón Gallardo, “en México somos mucho más que dos y exigimos respeto para la diversidad”.

colección  
**matices**

**SEGOB**  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**CONSEJO NACIONAL PARA  
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN**