

Atención a la discriminación **EN IBEROAMÉRICA** Un recuento inicial

ALEJANDRO BECERRA GELOVER
coordinador



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo **Azcapotzalco**

*Atención a la discriminación en Iberoamérica.
Un recuento inicial*

© 2008 Consejo Nacional para
Prevenir la Discriminación

Dante 14, col. Anzures,
del. Miguel Hidalgo,
11590, México, DF

ISBN 978-607-7514-46-6

Coordinación
Alejandro Becerra Gelover

Edición
Arturo Cosme Valadez

Diseño editorial y portada
alejandropo para *Atril Editorial*

Formación
José López para *Atril Editorial*

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

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

CONTENIDO

- 5 **Presentación**
Gilberto Rincón Gallardo
- 7 **Presentación**
Dr. Adrián de Garay Sánchez
- 9 **Presentación**
Jorge Alfonso Torres Romero
- 11 **Introducción**
Alejandro Becerra Gelover
- 19 **Experiencias del combate institucional contra la discriminación en Argentina. Un recuento inicial**
María José Lubertino
- 37 **Situación actual de la discriminación en Costa Rica: visión de la problemática desde la Defensoría de los Habitantes**
Álvaro Paniagua Núñez
- 55 **La atención institucional contra la discriminación en México**
Gilberto Rincón Gallardo
- 77 **Inclusión, diversidad y no discriminación en la educación. Los retos de América Latina**
José Luis Gutiérrez Espíndola
- 101 **La dimensión internacional de la atención institucional de la discriminación**
Alejandro Becerra Gelover
- 133 **La atención al fenómeno de la discriminación desde la Organización de Estados Americanos**
Óscar Maúrtua de Romaña

- 145 **Panamá: experiencias y avances en el tema de la discriminación de las personas con discapacidad**
Manuel de Jesús Campos Labrador
- 159 **Discriminación, homofobia y derechos humanos por orientación o preferencia sexual y por identidad y expresión de género en Iberoamérica**
Angie Rueda Castillo
- 179 **La evolución de la lucha contra el racismo y la xenofobia en España**
Diego Lorente Pérez de Eulate
- 203 **Panorama de la intolerancia y la discriminación religiosa en México**
Rigoberto Mata Medina
- 219 **Aportaciones para la visibilidad, la no discriminación y el reconocimiento de los pueblos afroamericanos en la Costa Chica de Oaxaca, México**
Jorge Alfonso Torres Romero
Isidro Ramírez López
- 245 **Sobre los autores**

Presentación

La Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD), creada en la ciudad de México en septiembre de 2007 durante el Encuentro Iberoamericano Desarrollo Social, Democracia y No Discriminación, constituye el primer esfuerzo internacional por impulsar y coordinar la atención institucional de todas las formas de discriminación entre nuestras sociedades desde una perspectiva regional.

El objetivo de la RIOOD se orienta hacia la construcción de vínculos de cooperación, comunicación y coordinación interinstitucional entre organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil de Iberoamérica encargadas de prevenir la discriminación o de atender las consecuencias de este tipo de prácticas. En tal sentido, la relación virtuosa entre organismos públicos y organizaciones sociales complementa y enriquece la atención institucional de la discriminación con acciones conjuntas en toda la región. Sobre la base de esta relación, la Red busca contribuir a impulsar la creación de mejores condiciones en todos los ámbitos de la vida en sociedad, con el fin de atender mejor esta problemática que desafortunadamente se encuentra profundamente arraigada en nuestras sociedades.

Una de las pretensiones centrales de la RIOOD es darle una mayor visibilidad al tema de la discriminación y a la urgente necesidad de hacer efectiva su atención institucional en toda Iberoamérica, como un elemento indispensable del progreso social y de la construcción democrática. Para ello se pretende adoptar una visión multidimensional del fenómeno que abarque los ámbitos social, económico, jurídico, cultural, teórico, de las políticas públicas y, por supuesto, el de la esfera política. Este esfuerzo implica el impulso, la construcción y la difusión de una cultura de respeto a la diversidad, a la coexistencia tolerante en la diferencia y al reconocimiento de la igualdad jurídica entre los grupos sociales, así como a la valoración de la diferencia como una característica inherente a las diversas sociedades de toda la región.

Con este telón de fondo, el libro *Atención a la discriminación en Iberoamérica. Un recuento inicial* constituye un primer resultado del trabajo conjunto y coordinado de los miembros de la RIOOD para dar a conocer a la sociedad iberoamericana algunas de las distintas experiencias que se tienen en la región en materia de atención institucional de la discriminación, con el fin de prevenir o atender las distintas expresiones de este fenómeno. Asimismo, da cuenta de algunas experiencias de diversas organizaciones de la sociedad civil en su esfuerzo invaluable por contribuir a la construcción de mejores condiciones para todos los grupos sociales.

En este tomo los lectores hallarán un extenso abanico de experiencias, opiniones y formas de observar el problema de la discriminación, así como la instrumentación de medidas para prevenir o atender los efectos de este lastre cuya presencia se deja notar en todas las latitudes del mundo. Escriben en este volumen los responsables de los organismos públicos y de las organizaciones civiles



Presentación

pertenecientes a la Red, además de otros autores invitados que dan cuenta de los esfuerzos que se realizan a nivel nacional y en el ámbito de las organizaciones no gubernamentales, con el fin de abonar el camino para influir gradualmente en la reducción paulatina de las actitudes y prácticas discriminatorias que desafortunadamente son parte de una realidad cotidiana en nuestras sociedades.

Los miembros de la RIOD sabemos que la coordinación entre nuestras instituciones constituye un paso importante en la ruta hacia el impulso y la aspiración de modificar la realidad que actualmente enfrentamos en una región marcada por condiciones estructurales y culturales discriminatorias y excluyentes. Con nuestro trabajo deseamos contribuir, a mediano plazo, a posicionar el tema de la atención institucional de la discriminación por lo menos entre las 10 primeras prioridades de las agendas nacionales o de los organismos internacionales. El tomo que aquí se presenta es tan sólo un granito de arena, el cual esperamos coadyuve con este propósito.

GILBERTO RINCÓN GALLARDO
Presidente de la Red Iberoamericana
de Organismos y Organizaciones
contra la Discriminación



Presentación

En México, como en el resto del mundo, la universidad es un activo social que resulta de los anhelos colectivos por construir un futuro mejor para todos y cuya acción se concreta en la trasmisión de conocimientos, en la ampliación de los existentes y en la conservación y difusión del patrimonio cultural para las generaciones presentes y futuras.

Cuando a esta vocación primigenia, intrínseca a toda institución académica, se suma la característica de ser pública no sólo en su vertiente legal, sino sobre todo en su misión de permanecer abierta a todos los integrantes de la sociedad y de que todos se sumen a su existencia, conservación y engrandecimiento, se alcanza una interacción natural entre ámbitos que hace de las instituciones de educación superior actores sólidos y naturales cuando se trata de sumar esfuerzos con otras instituciones en tareas fundamentales para la convivencia armónica, respetuosa, productiva y justa.

Tal es el caso de la lucha que contra la discriminación y la ausencia de equidad en las oportunidades para el desarrollo de las personas se ha venido desarrollando en nuestros países iberoamericanos y que en México ha encontrado, tanto con la aprobación de la legislación correspondiente como con la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), un impulso decisivo que todos celebramos y nos proponemos apuntalar.

Por ello, la publicación de este volumen *–Atención a la discriminación en Iberoamérica. Una primera aproximación–* es un hito clave en el ya nutrido catálogo de acciones que desde la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) se ha instrumentado en colaboración con el CONAPRED, en el marco no sólo de estrechos y productivos vínculos formales de cooperación, sino en la comunión de intereses y propósitos en favor de la tolerancia, la equidad y la no discriminación. Nos congratulamos de este hecho y ratificamos nuestra disposición a mantener abiertas las puertas de nuestra casa de estudios a proyectos y acciones de colaboración con entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación que nos permitan avanzar hacia una mejor sociedad.

Desde la universidad, espacio privilegiado para la interacción creativa de personas libres y deseosas de construir mejores condiciones personales y sociales, apreciamos enormemente el hecho de contribuir a difundir y profundizar el conocimiento acerca de las prácticas discriminatorias, las respuestas que se han generado, los resultados obtenidos, y los desafíos y nuevas realidades que constantemente condicionan su combate, tal y como se demuestra en el conjunto de ilustrativos y oportunos trabajos que, bajo los auspicios de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD), se presentan en esta compilación.

Entendemos también que la batalla permanente, decidida y sistemática contra la discriminación no puede ser plena si no se acompaña de una actitud institucional que, avalada por los hechos, permita construir ambientes y prácticas que fomenten en los estudiantes y futuros profesionales una

Presentación

conciencia más plena de los efectos nocivos de la discriminación en todos los ámbitos sociales y de las actitudes, valores y herramientas que permitan inhibir dicha práctica.

Por ello, creemos que socialmente es muy útil –y exenta de consideraciones de corto plazo o de costo-beneficio– la decisión social e institucional de aumentar los esfuerzos para proporcionar becas a los estudiantes, especialmente a aquéllos en condiciones de desventaja social o económica; garantizar su acceso a programas culturales contruidos a partir de las iniciativas y demandas (diversas necesariamente) de las propias comunidades de jóvenes; acercar los servicios de asistencia médica y psicológica desde una perspectiva mucho más inmediata a la cotidianeidad de la población universitaria; y, en suma, incorporar al acontecer diario la idea de que es posible vivir y convivir en la tolerancia, la aceptación de la diferencia y el respeto a los derechos de las minorías.

Así pues, complace a la Unidad Azcapotzalco de la Universidad Autónoma Metropolitana ser parte de un esfuerzo que es testimonio de nuestros retos en materia de combate a la discriminación y, ante todo, del potencial de nuestras capacidades conjuntas.

DR. ADRIÁN DE GARAY SÁNCHEZ
Rector de la Unidad Azcapotzalco de la
Universidad Autónoma Metropolitana

Presentación

Uno de los objetivos de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD) es difundir los esfuerzos institucionales que se realizan en la región, junto con las reflexiones que en nuestros países se generan en torno a la prevención y atención del fenómeno discriminatorio. Con este propósito, en octubre de 2007 y como una de las primeras actividades de la recién creada Red, su Presidencia convocó a sus miembros a un proyecto editorial con el fin de reunir en un volumen las distintas experiencias nacionales sobre el tema, para así poder enfrentar y reducir los problemas derivados del fenómeno discriminatorio.

Atención a la discriminación en Iberoamérica. Un recuento inicial constituye el resultado de este esfuerzo coordinado y conjunto por conocer de manera colectiva la problemática que viven los países de la región y compartir las buenas prácticas que se han logrado en materia de combate a la discriminación. Participan en este volumen los titulares de organismos nacionales especializados en el tema, funcionarios públicos de distintas instituciones nacionales, así como también representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil, todos con una riqueza invaluable en sus puntos de vista, reflexiones y aportaciones. Todos los participantes tienen algo en común: comparten el ideal de trabajar cotidianamente para contribuir a disminuir los niveles de discriminación en nuestros países y darle una dimensión regional al tratamiento del problema.

También está presente en este proyecto una de las instituciones más prestigiadas de educación superior e investigación de la República Mexicana: la Universidad Autónoma Metropolitana, cuya experiencia académica ha aportado siempre gran riqueza al trabajo que desempeña el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de México (CONAPRED). Con su participación se confirma una vez más la relación virtuosa entre la academia y el quehacer de las instituciones públicas.

Esperamos que con este tomo incentivemos el interés del público de nuestros países, y de la región en su conjunto, por acercarse al conocimiento de uno de los principales flagelos que aquejan no sólo a Iberoamérica sino que, desafortunadamente, afectan a toda la humanidad. Finalmente, este volumen ha sido concebido como un modesto tributo de la RIOOD en la conmemoración del 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y de 2008 como el Año Iberoamericano contra Todas las Formas de Discriminación.

JORGE ALFONSO TORRES ROMERO
Secretaría Técnica de la Red Iberoamericana de
Organismos y Organizaciones contra la Discriminación



Introducción

Alejandro Becerra Gelover*

Con la proclamación de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en diciembre de 1948, surgió un nuevo sistema de protección y promoción de los derechos humanos a escala global. En el proceso evolutivo de este sistema jurídico, el derecho a la no discriminación ha ocupado un lugar significativo para el alcance de la igualdad y la libertad de las personas. No obstante, a pesar de la centralidad que ha adquirido la perspectiva antidiscriminatoria en la codificación del derecho internacional de los derechos humanos, siguen persistiendo prácticas que, basadas en el prejuicio, el odio o el menosprecio, lesionan, en lo fundamental, la dignidad humana.

Han pasado ya seis décadas del reconocimiento legal de la no discriminación como un derecho humano, y aunque desde entonces la comunidad de naciones ha orientado sus esfuerzos al combate de las conductas y actos discriminatorios, éstos no han sido suficientes para revertir los patrones históricos de la discriminación y advertir las nuevas formas de exclusión social por pertenecer o ser identificado con un grupo en particular.

De hecho, ha sido en fechas muy recientes cuando han comenzado a surgir iniciativas institucionales encaminadas a prevenir y erradicar la discriminación. Tan sólo desde la década pasada, los países de Iberoamérica comenzaron a reconocer las causas y secuelas que acompañan al fenómeno discriminatorio como problemas que afectan la calidad de la cohesión social y la convivencia democrática. Dicho reconocimiento, es necesario decirlo, ha estado inscrito en un contexto histórico-político de resurgimiento y consolidación de prácticas democráticas que ha obligado a los gobiernos a mejorar la gestión gubernativa y a permitir la ampliación de la participación ciudadana, además de que los ha comprometido a adoptar y aplicar los instrumentos internacionales de derechos humanos en sus espacios domésticos.

Precisamente, en un contexto democrático no debe ser admisible un trato injustificado que afecte los derechos de las personas, así como tampoco la reproducción social de patrones discriminatorios que muchas veces parecen estar naturalizados en las conductas públicas y privadas de las sociedades, pues toda democracia está obligada a proteger las libertades fundamentales y los derechos humanos de manera universal, en un ambiente plural respetuoso de la diversidad.

A punto de finalizar la primera década del siglo XXI, siguen observándose prácticas excluyentes en todo el mundo, mismas que ponen al descubierto los diversos rostros de la discriminación, lo cual

* Director de Vinculación y Asuntos Internacionales del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de México (CONAPRED) y Secretario Técnico de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD).

representa –o al menos debería ser tomado en cuenta– uno de los retos más apremiantes para la convivencia democrática de nuestras sociedades.

Atención a la discriminación en Iberoamérica. Un recuento inicial tiene como propósito ofrecer un espacio de reflexión y aprendizaje sobre la problemática de la discriminación que afecta en todos y cada uno de los países de la región, partiendo del reconocimiento del fenómeno discriminatorio, sus causas sociales, detonadores económicos y culturales y sus diversas manifestaciones, así como de la manera en que ello merma la calidad de vida y el acceso de miles de personas a sus derechos. Este libro es el primer esfuerzo regional que integra diversas experiencias, provenientes tanto del sector público como del social, y que expone los alcances y limitaciones del combate a la discriminación.

Sin analizar de manera exhaustiva las causas o las consecuencias nocivas de las conductas y actos discriminatorios en la zona, desde una perspectiva empírica el libro ofrece un relato sugerente sobre las experiencias de distintos países de la región en su propósito de lucha antidiscriminatoria. Asimismo, la intención de la obra es contribuir al debate político y social de la prevención y erradicación de las prácticas excluyentes e intolerantes que enfrentan y padecen personas que ven limitada su participación en la vida pública y social, pues estamos ciertos de que la discriminación es un asunto que precisa de soluciones prontas y eficaces tanto a nivel nacional como regional e internacional. Por ello, se espera que esta obra represente un punto de partida para involucrar a los gobiernos y a sus sociedades en la eliminación de concepciones profundamente arraigadas en la región que naturalizan tratos injustificados, mismos que se ven agravados por los altos índices de desigualdad social y económica que caracterizan a nuestros países.

Adicionalmente, el presente trabajo es producto del acercamiento y la cooperación entre los Estados iberoamericanos. En octubre de 2007 fue creada la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD) como un esfuerzo colectivo encaminado a que sociedades, gobiernos y organismos internacionales enfrenten, en forma decisiva y directa, el fenómeno discriminatorio, con el fin de poder saldar las cuentas pendientes con miles de personas que por motivos de origen étnico o nacional, género, embarazo, edad, discapacidad, condición social, económica o de salud, aspecto físico, lengua, religión, creencia, opiniones políticas, orientaciones sexuales, identidad o expresión de sexo/género y/o estado civil se ven expuestas a la fragmentación y la exclusión sociales.

Se trata de un estudio pionero en Iberoamérica, pues recoge experiencias provenientes del sector gubernamental, del social, así como de organismos internacionales que ofrecen distintas perspectivas de acercamiento político, institucional y social al fenómeno discriminatorio, a la vez que plantea los retos para el combate presente y futuro de las prácticas lesivas que acompañan a la discriminación. Así, este texto centra su atención en el avance institucional advertido en distintos países de la región desde una óptica gubernamental, al mismo tiempo que recoge los lineamientos de la Orga-

nización de Estados Americanos (OEA) acerca del tema. Además, presenta algunos testimonios de organizaciones de la sociedad civil cuya labor se orienta a la lucha contra la discriminación racial, la xenofobia o la intolerancia religiosa.

En su primera parte, el libro expone de manera exhaustiva los modelos institucionales de combate a la discriminación en Argentina, Costa Rica, México, España y Panamá, lo que plantea una reflexión seria sobre las responsabilidades del Estado ante la problemática discriminatoria. La experiencia argentina es desarrollada en el primer capítulo por María José Lubertino, presidenta del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi), quien hace hincapié en la instrumentación del *Plan Nacional contra la Discriminación*. Vale la pena señalar que este *Plan* forma parte de los compromisos contraídos por el Estado argentino en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban en 2001.

La importancia de este tipo de documentos programáticos –que por cierto son pocos en la región– radica, en primera instancia, en el reconocimiento y diagnóstico de una realidad social con un profundo arraigo de concepciones y conductas discriminatorias que se manifiestan en exclusión y limitación de acceso a la justicia, la salud o la educación. Partiendo de la consideración de que la discriminación genera actitudes de marginación, hostilidad y violencia en la sociedad argentina, el modelo del Inadi plantea entre sus prioridades para combatirla y atender los casos que se presentan: federalizar su gestión, esto es, extender su brazo operativo en todo el país; crear y fortalecer foros de la sociedad civil a fin de articular de mejor manera la gestión; sensibilizar a la sociedad sobre los efectos perniciosos de las prácticas discriminatorias; y elaborar políticas públicas sobre educación antidiscriminatoria. De la gestión de este organismo destacan la ampliación de derechos y la catalogación de la *discriminación ambiental* como una forma más de ejercer actos discriminatorios contra todas aquellas personas que están en peligro o se ven obligadas a desplazarse por la destrucción de su hábitat.

En consonancia con la experiencia argentina, el segundo capítulo, escrito por Álvaro Paniagua Núñez, defensor de los derechos humanos en Costa Rica, analiza la situación actual de la discriminación en ese país centroamericano y expone la visión y el papel de la Defensoría de los Habitantes, órgano encargado de combatir la discriminación. El autor identifica la problemática de los tipos de discriminación que afectan a la sociedad costarricense: personas adultas mayores, indígenas, niños y adolescentes, mujeres, personas con orientación sexual hacia su mismo sexo y personas en situación de abandono. Frente a una realidad con estas características, la Defensoría de los Habitantes ha ubicado algunas de las limitaciones que propician el incumplimiento de las obligaciones legales del Estado en la materia, como son: la carencia de recursos humanos, materiales y financieros; la pertinencia de precisar un responsable institucional cuando varias leyes abordan una misma problemática; la necesidad de contar con diagnósticos o estudios que demuestren la realidad evidente; y la existencia de vacíos legales que requieren la presentación de proyectos de ley, entre otras. Lo ante-

rior, como se puede desprender del texto, evidencia la necesidad de una política nacional antidiscriminatoria que establezca las prioridades programáticas que hagan efectivas la exigibilidad y justicia-bilidad del derecho a la no discriminación.

El tercer apartado presenta la respuesta institucional que se le ha dado en México al fenómeno de la discriminación. Como lo señala Gilberto Rincón Gallardo y Meltis, titular del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), hasta hace poco tiempo no se reconocía en este país la existencia de este flagelo. Apenas en 2001 fue incorporado a la *Constitución* el derecho a la no discriminación, lo que dio paso a la promulgación de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, en 2003, que dio vida, un año más tarde, al CONAPRED como el organismo encargado de la política antidiscriminatoria del Estado mexicano. El recuento realizado por Rincón Gallardo es ilustrativo de los alcances y limitaciones que enfrentan este tipo de órganos. Después de cuatro años de funcionamiento del Consejo, el funcionario reconoce el avance institucional experimentado en materia antidiscriminatoria, traducido en la realización de campañas en los medios de comunicación con contenidos incluyentes; la elaboración de estudios e investigaciones que inciden en el cambio legal y la creación de políticas públicas; la recepción de quejas y reclamaciones de actos discriminatorios; la vinculación con la sociedad civil en general, así como con empresas, gobiernos estatales, universidades y organizaciones sociales en lo particular, con el fin de sumar esfuerzos y poder concretar una política plural contra la discriminación; el cumplimiento de los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos, como la adopción del *Plan de Acción de la Conferencia de Durban* o de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*; además de la utilización de la cooperación internacional como instrumento para articular esfuerzos regionales, ejemplo de lo cual fue la creación de la RIOOD en 2007.

Sin embargo, a pesar de los pasos que se han dado hacia adelante son muchas las tareas a realizar para concretar con efectividad el derecho a la no discriminación y que éste sirva de base para el pleno goce de otros derechos y el acceso a oportunidades, pues realidades tan apremiantes como el magro presupuesto que se otorga a la lucha antidiscriminatoria o la falta de líneas transversales de corte antidiscriminatorio que guíen la práctica legal de otras políticas como la educativa, la de salud o la de justicia pueden aplazar la certeza de muchos grupos vulnerados de integrarse plenamente a la vida de sus sociedades.

El cuarto capítulo trata sobre un tema fundamental con vistas a prevenir y erradicar la discriminación: la educación. De manera sugerente, José Luis Gutiérrez Espíndola reflexiona sobre la necesidad de crear una educación para la inclusión y la no discriminación, desde edades muy tempranas. Tal propósito, nos dice el autor, debe contemplar la desarticulación de las bases socioculturales y simbólicas de la discriminación, la construcción de nuevos referentes para la interacción social y el favorecimiento del desarrollo de competencias básicas para el reconocimiento del derecho a la diferencia;

la tolerancia; la convivencia en la diversidad; y la defensa y ejercicio de los derechos fundamentales para la formación de identidades plurales, abiertas y no confrontadas. En tal sintonía, este enfoque debe permear la conciencia social de los funcionarios públicos y de los agentes particulares, pues ellos son los grandes generadores de discriminación. Una sugerencia que podría desprenderse de este paradigma sería la creación de *programas educativos* sobre no discriminación en el seno de los organismos internacionales, como los existentes sobre la educación para la paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el fin de contar con un instrumento preciso que contribuya a mejorar la convivencia de las sociedades.

En el quinto capítulo, de mi autoría, me pregunto si el mundo está preparado, en términos institucionales, para atender el problema de la discriminación. Al abordar la dimensión internacional de la atención institucional de la discriminación, procuro repasar los diferentes mecanismos y herramientas institucionales de que disponen los organismos internacionales y los espacios regionales –como la ONU, la OEA, la Unión Europea, América Latina, África, Asia y Oceanía– para atender los problemas derivados de estas prácticas. Una vez llevado a cabo el recuento, es posible observar que la evolución mundial de la tutela del derecho a la no discriminación es sumamente heterogénea y asimétrica, algo que atribuyo a las prioridades institucionales y/o particularidades regionales que hacen que algunos esquemas estén en mejores condiciones legales, procedimentales y presupuestarias para cubrir a un mayor número de grupos vulnerados, o bien que otorguen mayores garantías o calidades diferenciadas de atención a un grupo que a otro. Este es el caso, por ejemplo, de los adultos mayores o los integrantes de la comunidad *gay*, lesbiana, transexual, transgénero e intersexual (LGBTI), que no cuentan con un correlato institucional en el seno de las Naciones Unidas y sus órganos subsidiarios de derechos humanos. Así pues, la fragmentación en la perspectiva de la lucha discriminatoria propicia que el mundo no esté lo suficientemente preparado con el fin de atender todos los tipos de discriminación que experimentan millones de personas ni las consecuencias que ello trae consigo para la cohesión social.

Este planteamiento abre paso al texto de Óscar Maúrtua, de la OEA, quien plantea la necesidad de crear una unidad administrativa al interior de ese organismo regional con el fin de ampliar la agenda del desarrollo social en América, y ello a partir de la inclusión de directrices antidiscriminatorias. Ciertamente, la OEA ha contribuido a cautelar el derecho a la no discriminación a través de instrumentos regionales de derechos humanos, como la misma *Carta de la Organización de los Estados Americanos* (1948), la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* (1948), la *Convención Americana de Derechos Humanos* (1969), la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (1994), la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad* (1999), y la *Carta Democrática Interamericana* (2001). En la actualidad, y con objeto de consolidar una política regional más clara sobre la no discriminación, el embajador

Maúrtua menciona la discusión de un anteproyecto de *Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia* que muestre el compromiso regional y los avances logrados en materia de combate a la discriminación. Tal visión regional da la bienvenida a los esfuerzos nacionales que en lo particular realizan los países americanos, así como a los interregionales –como lo refleja el establecimiento de la R100D–, con el fin de fortalecer de manera productiva las relaciones entre los países, órganos y organismos internacionales y cohesionar la lucha antidiscriminatoria.

Los capítulos seis y siete, que cierran esta primera parte del libro, abordan la problemática y el tratamiento de la discriminación hacia personas que históricamente han sido excluidas y marginadas por su condición de salud o que, por su pertenencia a un grupo que rompe con esquemas sociales tradicionales, enfrentan los nuevos rostros de la discriminación. La Secretaría Nacional de Discapacidad de Panamá (Senadis) expone su experiencia en la lucha por eliminar los obstáculos y todo tipo de discriminación hacia las personas con discapacidad. El capítulo seis es ilustrativo de las limitaciones legales, físicas y sociales que enfrenta uno de los grupos más vulnerables de nuestras sociedades y que, por lo tanto, necesita de una protección específica. El texto presentado por la Senadis reconoce las vulnerabilidades a las cuales se ven sujetas las personas con discapacidad, así como las implicaciones que ello trae en el acceso a derechos básicos como el de la salud, la educación, el trabajo o el desplazamiento físico. De igual manera, identifica fenómenos que acompañan a la discapacidad, como la pauperización y la feminización. Frente a tales situaciones, la Senadis presenta todo un catálogo de medidas legales e institucionales que en los últimos años han sido instrumentadas por el gobierno de Panamá.

El capítulo siete, elaborado por Angie Rueda Castillo, estudia una de las problemáticas discriminatorias menos conocidas, la relacionada con la diversidad sexual. En la actualidad experimentamos nuevos patrones de identidad sexual y de género que difícilmente son comprendidos por el grueso de la sociedad. Frente a una situación de prejuicio, rechazo social y discriminación en los ámbitos legal, educativo y laboral, la autora hace un llamado a reconocer legalmente los derechos de la comunidad LGBT, con el fin de permitir su inclusión plena en la sociedad y el respeto a su diversidad.

La segunda parte del libro integra relatos testimoniales sobre las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil en el combate a las prácticas discriminatorias. En su intervención, Diego Lorente, de la organización *Sin Fronteras*, toca el tema de la lucha contra el racismo y la xenofobia en España. El capítulo de Lorente presenta una imagen muy nítida de la discriminación racial en ese país europeo y abarca el diagnóstico y la identificación de los principales grupos discriminados, así como los vacíos institucionales y los incumplimientos legales, por parte de las autoridades españolas, de las directivas dictadas por la Unión Europea (UE) en materia antidiscriminatoria. El racismo en España, nos dice el activista, afecta principalmente a la población migrante, a la comunidad romaní o gitana, y a los hijos de los migrantes considerados de primera generación. Tal rechazo social debido al origen

étnico, nacional o al color de piel de las personas se ha agudizado en los últimos tiempos a causa del recrudescimiento de las leyes migratorias de la UE y la ineficacia de las instituciones españolas encargadas de combatir el racismo, particularmente el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato.

Adicionalmente, la documentación de casos de discriminación en España evidencia el abuso de poder sobre personas que por su condición racial o nacional son consideradas intrínsecamente inferiores y que ven denegados sus derechos fundamentales. La aportación de Lorente al debate del combate a la discriminación radica, precisamente, en el papel y la responsabilidad que tienen las organizaciones de la sociedad civil frente al fenómeno, a partir del desarrollo de labores de análisis y presión pública.

De manera similar, el capítulo nueve presenta el panorama de la intolerancia y la discriminación religiosa en México. Es el turno de Rigoberto Mata Medina, del Foro Intereclesiástico Mexicano, quien documenta diversos casos que reflejan la situación de violencia y persecución que sufren ciertos grupos religiosos, sobresaliendo lo que acontece en las regiones indígenas del sur de México. Como señala Mata, la labor de organizaciones de la sociedad civil como el Foro es fundamental para la erradicación de los patrones y las conductas discriminatorias, pues ya sea a través de asesorías legales, del fomento de la denuncia ante los órganos competentes y en los medios de comunicación, o de la realización de foros sobre derechos humanos, se puede contribuir a frenar la intolerancia religiosa y la exclusión de la vida comunitaria y pública de las personas por profesar su religión.

En el último capítulo del libro se explora un fenómeno invisible para la sociedad mexicana: el de la discriminación de los pueblos afroamericanos. Ubicada la problemática en la costa de Oaxaca, al sur de México, Jorge Alfonso Torres Romero e Isidro Ramírez López analizan la situación de una minoría racial que aboga por el reconocimiento jurídico de la particularidad del pueblo negro, reconocimiento que precisa de atención específica por parte de los tres niveles de gobierno en las materias de educación, salud, vivienda, cultura y sustento agropecuario. Este texto sigue la tónica testimonial de la segunda parte y efectúa aportes relevantes encaminados a erradicar la discriminación de los pueblos minoritarios.

No cabe duda de que todas estas experiencias y testimonios ayudarán a entender los efectos nocivos de la discriminación para la convivencia social, pues reproducen prácticas que generan daños sociales, fragmentan el tejido social y provocan la percepción de que es natural y hasta merecido un trato diferenciado, sobre todo entre aquellos individuos que son víctimas de prácticas y actos discriminatorios. Consecuentemente, este cáncer social conlleva un alto costo económico para la sociedad y puede vulnerar la actuación de las instituciones públicas y privadas en lo relativo al otorgamiento de derechos y libertades básicos.

El fenómeno de la discriminación, como todos sabemos, anula las inversiones en capital humano; desalienta a los individuos excluidos a prepararse, a educarse y a esforzarse; se trasmite fatalmente de

Introducción

generación en generación; y puede llevar incluso a la autodiscriminación. Por todo ello resulta de gran importancia para los Estados y la sociedad en su conjunto evitar la repetición histórica del rechazo social, convertido en un círculo vicioso que daña tanto a la persona como al colectivo social y que atenta, pues, contra la cohesión social y el goce pleno de los derechos.

Considerando la gravedad y las diversas formas de discriminación, el combate tiene que llevarse a cabo sobre la base de un criterio fundamental: la absoluta inviolabilidad de los derechos y la dignidad de la persona. Y ello significa, en una sociedad democrática, que el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones adecuadas para que a través de su acción directa, supervisión o estímulo, otorgue la garantía de que toda persona sea tratada en términos de igualdad.

Se espera que la experiencia iberoamericana, tanto desde el plano gubernamental como desde el social ayude, en una perspectiva regional, a la comprensión y concientización sobre los efectos nocivos de la discriminación, así como a desarticular los dispositivos culturales y sociales que sustentan las prácticas discriminatorias. En este tono, nos congratulamos de la creación de la R1000, cuyo más alto ideal es contribuir a articular los esfuerzos institucionales en la región, con el fin de combatir desde distintas aristas todas las formas de discriminación que prevalecen en Iberoamérica y que aquejan a amplios sectores de nuestras sociedades. Creemos que *Atención a la discriminación en Iberoamérica. Un recuento inicial* contribuirá decisivamente a acercarnos al fenómeno de la discriminación y, de ser el caso, a transformar las normas jurídicas, las instituciones y las políticas orientadas a la ampliación de los derechos, las oportunidades y la igualdad de trato para todo el género humano.

Experiencias del combate institucional contra la discriminación en Argentina. Un recuento inicial

María José Lubertino*

RESUMEN

Este artículo presenta la labor argentina en materia de lucha contra la discriminación, exponiendo el desarrollo nacional con respecto al seguimiento de la Conferencia Mundial contra la Discriminación llevada a cabo en Durban, Sudáfrica, en 2001. En este sentido, se detallan los aspectos centrales presentados en el *Plan Nacional contra la Discriminación*, aprobado por decreto presidencial en 2005. Asimismo, se puntualizan los principales lineamientos de la gestión del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, órgano nacional encargado del desarrollo de políticas de inclusión de las diversidades y de lucha contra todas las formas de discriminación.

Panorama de las prácticas discriminatorias vigentes en Argentina

Si bien suele considerarse que la República Argentina presenta una conformación social donde los actos de discriminación resultan ocasionales y dispersos, este panorama se encuentra lejos de la realidad. Un abordaje de este tipo tiende a naturalizar, invisibilizar y minimizar situaciones de discriminación históricamente arraigadas. Estas prácticas se encuentran vigentes en nuestro país desde su conformación misma como entidad nacional y continúan reproduciéndose diariamente.

Como resultado de los acuerdos consensuados en el marco de la Conferencia Mundial contra la Discriminación en octubre de 2001, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos realizó una visita a Argentina con el objetivo de promover la aplicación en el país de estas conclusiones. En ese marco, Argentina asumió la responsabilidad de producir un *Plan Nacional contra la Discriminación* que diera seguimiento en el país a las propuestas y conclusiones del plan de acción propuesto en la Conferencia Internacional de Durban.

El espíritu del proyecto supuso que este plan fuera elaborado sobre la base de una amplia consulta nacional realizada entre los sectores afectados por prácticas discriminatorias, áreas de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y universidades. Asimismo, el equipo de trabajo consideró de suma importancia no limitar la consulta a los grandes centros urbanos. Por el contrario, se intentó dar cuen-

* Presidenta del Instituto contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo de Argentina (Inadi).

ta de las formas de discriminación vigentes tanto en comunidades rurales como en pequeñas localidades de distintos puntos del país, para lo cual se realizaron visitas a las provincias de Misiones, Río Negro, Neuquén, Tierra del Fuego, Córdoba, Mendoza, Salta, Buenos Aires y Formosa.

La totalidad del diagnóstico implicó la realización de unas 300 entrevistas; se procesaron alrededor de 600 propuestas concretas; y se recibieron cerca de 50 cuestionarios o contribuciones escritas provenientes de los grupos entrevistados. Se participó, a su vez, en paneles, reuniones de difusión e información y congresos. Una vez concluida esta etapa del trabajo –que implicó la reflexión y la redacción de un diagnóstico de la situación nacional–, en mayo de 2005 el informe fue elevado a la Presidencia de la nación para su consideración.

En septiembre de 2005, en ocasión de la visita de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, el presidente Néstor Kirchner aprobó el *Plan Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo*, cuyo artículo 2 indica que será el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi) el órgano encargado de la coordinación de la ejecución de las propuestas indicadas en el documento mencionado.

En este marco, sobre la base de las atribuciones específicas asignadas por la *Ley 24.515* y en función de lo establecido por el *Decreto 1086/05*, el Inadi asumió la responsabilidad de promover todas las acciones que resulten necesarias para abordar y hacer efectivas las recomendaciones del *Plan Nacional contra la Discriminación*. Esta labor fue revitalizada en septiembre de 2006 con la designación de las nuevas autoridades del Instituto, quienes enfatizaron la importancia de las acciones nacionales contra las prácticas discriminatorias de cualquier forma que se manifiesten en el país.

Desde la perspectiva del *Plan Nacional contra la Discriminación*, la discriminación es concebida como un conjunto de prácticas sociales que generan actitudes de marginación, hostilidad y violencia, cuyos orígenes pueden rastrearse en las formas de configuración del Estado nacional. Asimismo, sostiene que “las prácticas sociales discriminatorias no se explican por ninguna característica que posea la víctima de dichas prácticas, sino por las características del grupo social, sociedad o Estado que lleva a cabo el proceso discriminatorio”. De este modo, la obra analiza las prácticas vigentes en la sociedad argentina, tanto en lo que respecta a los fenómenos globales como a las peculiaridades que se expresan en cada situación (por ejemplo, migrantes, personas con discapacidad, pueblos indígenas, etcétera).

Este diagnóstico contiene los lineamientos sobre la situación de la discriminación en el país, para lo cual se analizan las distintas circunstancias de los grupos victimizados, según las siguientes áreas: etarea, étnico-nacional, género, identidad sexual, migrantes y refugiados, personas con necesidades especiales, político-ideológica, religión, y otras situaciones particulares. Un análisis similar se realiza sobre los ámbitos institucionales donde se plasma la discriminación: administración de justicia y legislación, administración pública, educación, fuerzas de seguridad, medios de comunicación y salud.

El *Plan Nacional contra la Discriminación* está orientado hacia la formulación de propuestas concretas cuya aplicación redundará en la disminución y/o desarticulación de las prácticas sociales discriminatorias vigentes en la sociedad argentina. Por ello, se presentan alrededor de 250 propuestas prácticas para la erradicación de todas las formas de discriminación en el país. Estas recomendaciones se formularon como: 1) Propuestas generales; 2) Propuestas legislativas; y 3) Propuestas por ámbito institucional de aplicación (incluyendo los ámbitos tematizados en el diagnóstico).

Resulta significativo destacar que desde septiembre de 2005 un número importante de las propuestas formuladas por el *Plan Nacional* fueron puestas en práctica y muchas otras han sido reformuladas y ampliadas desde el Inadi y otras oficinas gubernamentales nacionales, provinciales y municipales. En este sentido, debe tenerse presente que varias de estas recomendaciones aglutinaron reclamos largamente vigentes en la sociedad argentina.

En lo concerniente a las reformas legislativas, el *Plan* promueve la revisión de la totalidad de las disposiciones legales vigentes, sugiriendo recomendaciones específicas para la República Argentina en diversas áreas. Durante el mes de octubre de 2006 el Inadi llevó a cabo un seminario destinado a legisladores/as nacionales donde fueron entregadas al Congreso Nacional las propuestas de reforma legislativa sugeridas en el *Plan*. Éstas últimas –denominadas *Legislación para Integrar la Diversidad en Equidad*– tienen como objetivo instalar la problemática de la discriminación en la agenda legislativa y promover la adopción de compromisos por parte de las/os integrantes de ambas Cámaras para lograr la sanción de las iniciativas expuestas. Esta presentación, junto con la acción de los numerosos grupos directamente involucrados con las problemáticas, llevó a la adecuación y/o adopción de las siguientes leyes nacionales, entre otras:

- *Ley 26,061*: tendente a promover una protección integral de la infancia que contemple los criterios establecidos en la *Convención de los Derechos del Niño*, en reemplazo de las actuales leyes 10,903, 22,278 y sus modificatorias.
- *Ley 26,160*: declarando la emergencia por cuatro años con el fin de detener los desalojos de pueblos indígenas y permitir el reordenamiento territorial y la regularización de la propiedad comunitaria, a través de su registro dominial y de la confección de los títulos correspondientes. Deberá asegurarse la participación indígena con el objeto de garantizar la entrega de tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano.
- *Ley 26,130*: posibilitando la anticoncepción quirúrgica para toda persona mayor de edad en los servicios del sistema de salud.
- *Ley 26,165*: poniendo en vigencia la ley de refugio que regule de modo general y coherente la institución del refugio en reemplazo del actual decreto vigente, adecuando el régimen de refugio al sistema aprobado en los países miembros del Cono Sur y compatible con las propues-

tas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para la región, considerando la posibilidad de incorporar a expertos independientes en el órgano encargado de resolver sobre la condición de refugiado.

- *Ley 26,331*: estableciendo presupuestos mínimos destinados a la protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. Entre los objetivos de la norma se encuentra establecer criterios comunes para la autorización de desmontes, priorizando el fin de mantener la “biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración para atender, ahora y en el futuro, las funciones ecológicas, económicas y sociales relevantes” de los bosques nativos.

Un hito de importancia, que se desarrolla más adelante, está relacionado con la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos: la *Convención Internacional contra la Discriminación Racial* (artículo 14), el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* y la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*.

El grueso de las recomendaciones se agrupan en las propuestas por ámbitos institucionales de aplicación, siguiendo el orden del diagnóstico: administración de justicia y legislación, administración pública, educación, fuerzas de seguridad, medios de comunicación, salud. En cada uno de dichos ámbitos se incluye la mención a la necesidad de adecuar la asignación presupuestaria como condición esencial para la protección de los derechos de los grupos victimizados.

Entre las propuestas que se incluyen para el ámbito de la administración de justicia y legislación se sugiere:

- Garantizar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas.
- Establecer comisiones de adecuación de la legislación interna con el objeto de detectar y rectificar toda disposición discriminatoria e incorporar nuevos derechos (asegurando la participación de profesionales destacados y representantes de asociaciones de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales).
- Promover la organización y garantizar el derecho de asociación de organizaciones nucleadas alrededor de la defensa y la promoción de los derechos a personas con diversa orientación sexual e identidad de género, de mujeres en situación de prostitución, de pueblos indígenas, afrodescendientes, migrantes y otros grupos o minorías étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas.

Las recomendaciones relativas a la administración pública condensan un amplio espectro de situaciones discriminatorias que deben corregirse. Entre otras, se proponen las siguientes medidas:

- Fortalecer a las instituciones administrativas creadas con el fin de combatir la discriminación, facultándolas para recibir, investigar y actuar como mediadoras, promoviendo la apertura de

delegaciones en todo el territorio nacional. Durante la actual gestión, el Inadi ha solicitado una ampliación del presupuesto que se le otorga con la finalidad de poder intervenir en el desarrollo de las acciones que resultan de esta recomendación, que ha tenido una respuesta positiva, tal como será explicitado más adelante.

- Transformar el 12 de octubre en un día de reflexión histórica y de diálogo intercultural. En la actualidad, el proyecto de decreto del Poder Ejecutivo, resignificando y cambiando la denominación del feriado nacional del 12 de octubre como Día de la Diversidad Cultural, está siendo objeto de una interconsulta con diversos organismos y ministerios nacionales.
- Desarrollar programas integrales de prevención, sanción y erradicación de la violencia doméstica en todo el país que incluyan la asesoría legal, el tratamiento médico y psicológico y planes de inserción laboral y profesional.
- Desarrollar políticas públicas destinadas a prevenir, investigar y castigar el tráfico y la trata nacional e internacional de mujeres y niños, garantizando la protección y la rehabilitación física y psicológica de las víctimas.
- Crear órganos de control adecuados a los cuales se incorporen las organizaciones de personas con discapacidad y los y las profesionales de rehabilitación como miembros con voz y voto en el marco de los organismos de gobierno que correspondan.
- Establecer un sistema de auditorías externas para el sistema penitenciario en las distintas áreas del servicio, impulsando y asegurando la aplicación del control externo por parte de organismos no gubernamentales de los lugares de detención e incrementando con urgencia el presupuesto relativo a la alimentación y bienes mínimos de supervivencia de la población carcelaria. En este punto, el Inadi promueve la acción del Foro de Personas en Encierro y Liberadas/os, instancia desde la que se desarrollan distintas actividades en función de la problemática.

Con el objetivo de desarticular las prácticas discriminatorias vigentes en el sector educativo, el *Plan Nacional* formula las siguientes recomendaciones:

- Diseñar y ejecutar una investigación sobre los manuales escolares destinada a identificar y analizar los estereotipos discriminatorios que se contribuye a construir desde los textos educativos, con el fin de elaborar una propuesta de modificación de las pautas lingüísticas, racistas, sexistas y homofóbicas que puedan detectarse.
- Garantizar la educación sexual en las escuelas, con la finalidad de que niños, niñas y adolescentes puedan adoptar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia; gozar de un nivel adecuado de salud sexual; asegurar la procreación responsable; y prevenir el embarazo adolescente.
- Realizar actividades de capacitación en todos los ámbitos de la acción pública, para promover la reflexión del personal jerárquico y de los trabajadores del sector en cada área (salud, educa-

ción, justicia, fuerzas de seguridad, migraciones, administración pública, etcétera) sobre la problemática de la discriminación.

- Considerar con especial atención la situación de los niños pertenecientes a minorías étnicas o migrantes que carecen de documentación y enfrentan problemas para continuar sus estudios o acceder a sus diplomas o certificaciones.

Respecto de las fuerzas de seguridad, el *Plan* considera prioritario incrementar el grado de profesionalidad y preparación requerido a los efectivos policiales en todas las provincias, incorporando a la capacitación la formación en derechos humanos y poniendo énfasis en temas de no discriminación. Al respecto, el Inadi se encuentra elaborando un programa de capacitación para las fuerzas de seguridad.

En relación con los medios de comunicación, se sugiere adoptar medidas tendentes a que los medios de radiodifusión estatales garanticen la diversidad cultural, lingüística, sectorial y regional (se recomienda hacerlo efectivo en las distintas localidades y regiones del país, incorporando a la programación las lenguas que se hablan cotidianamente en cada zona). Asimismo, se aconseja adoptar fórmulas orientadas a que dichos medios garanticen la diversidad cultural, lingüística, sectorial y regional.

Finalmente, entre las recomendaciones relacionadas con el ámbito de la salud se señalan las siguientes:

- Enfatizar la necesidad de instrumentar un Sistema Nacional de Salud de cobertura universal, regido por el principio lógico de la salud como derecho, con el fin de garantizar la atención integral y gratuita a todo habitante y/o residente en nuestro país, sin ningún tipo de discriminación.
- Dotar de mediadores culturales e intérpretes a los servicios asistenciales en aquellas zonas donde existe una presencia significativa de multilingüismo (sordos, comunidades indígenas, otros grupos étnicos y poblaciones migrantes).
- Capacitar mediante la realización de talleres al personal de las instituciones de salud con el fin de erradicar el maltrato y el trato discriminatorio de género, particularmente hacia las mujeres indígenas, las migrantes, las ancianas, las mujeres con abortos sépticos, las embarazadas y las parturientas pobres múltiparas, y casos similares.
- Promover acciones tendentes a reconocer los derechos de las personas con diversa orientación sexual e identidad de género en el ámbito de las instituciones de salud –públicas y privadas de las distintas jurisdicciones– con el fin de proveerlas de una atención especializada de orientación, de no encasillarlas como “pacientes infectocontagiosos” y garantizarles la atención e internación en espacios donde se respete su orientación sexual e identidad de género.

Sobre la base de esta perspectiva de trabajo, y en cumplimiento del artículo 4 del *Decreto 1086/05*, que invita a las provincias, a la ciudad autónoma de Buenos Aires y a los municipios provinciales a adherirse a las disposiciones del decreto y a participar en los estudios y las acciones necesarias para

la formulación del *Plan Nacional contra la Discriminación*, hasta la fecha se han adherido al mismo las provincias de Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Misiones, La Pampa, Tucumán y la ciudad autónoma de Buenos Aires. Muy recientemente se ha podido conformar el Consejo Nacional de Políticas Antidiscriminatorias, ámbito de articulación entre el Estado y las provincias desarrollado con el objetivo de incidir más directamente en las realidades adversas que se presentan a lo largo del país.

Marco legal e institucional

El marco normativo argentino para la protección de los derechos de las personas contra actos discriminatorios se asienta sobre las bases establecidas en la reforma de la *Constitución Nacional* de agosto de 1994. La norma fundamental argentina dispone en su artículo 75, inciso 22, que:

Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*; la *Declaración Universal de Derechos Humanos*; la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*; el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*; el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y su *Protocolo Facultativo*; la *Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio*; la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*; la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*; la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*; la *Convención sobre los Derechos del Niño*, en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta *Constitución* y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.

Respecto a la normativa específica, Argentina cuenta con la *Ley sobre Actos Discriminatorios* (23.592), en cuyo artículo 1 se establece lo siguiente:

Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la *Constitución Nacional* será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar los daños morales y materiales ocasionados. A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.

Como fuera indicado anteriormente, cabe destacar que más recientemente Argentina incorporó en materia de protecciones a nivel internacional, el reconocimiento de tres instrumentos internacionales que impactan directamente en la lucha contra la discriminación y facilitan la construcción de sociedades que valoran sus diversidades. En primer lugar, el 1 de noviembre de 2006, el Congreso Nacional

sancionó la *Ley 26,162*, que reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en cuanto a recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas que alegaren ser víctimas de violaciones por parte del Estado de cualquiera de los derechos estipulados en dicha *Convención*. Esta norma designa al Inadi como órgano competente dentro del ordenamiento jurídico nacional para recibir y examinar las comunicaciones previamente mencionadas.

En segundo lugar, el 15 de noviembre de 2006 el Congreso Nacional sancionó la *Ley 26,162*, aprobando el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999. Dicho *Protocolo* establece el reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y examinar comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado parte y que aleguen ser víctimas de una violación de cualquiera de los derechos enunciados en la *Convención*.

Por último, destacamos la ratificación de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (mediante la *Ley 26,202*). Esta *Convención* –adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990 y que entró en vigor en 2003 al ser ratificada por 20 naciones– ha sido mayoritariamente ratificada por países *expulsores* de migrantes y no por los *receptores*. La ratificación de este instrumento internacional por nuestro país, en diciembre de 2006, implica un claro avance en la defensa de los derechos de estas personas.

Este conjunto de normas e instrumentos nacionales e internacionales constituye la base jurídica para el desarrollo y la promoción de las diversidades en un marco de equidad. Asimismo, de lo expuesto se concluye que el mismo se encuentra equiparado con el resto de las disposiciones constitucionales y por encima de las legislaciones nacionales y provinciales. Debemos resaltar que diversas decisiones dictadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación han confirmado la mencionada preeminencia. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116 y 117 de la *Constitución Nacional*, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido que la costumbre internacional y los principios generales de derecho (fuentes del derecho internacional de conformidad con el artículo 38 del *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*) integran directamente el orden jurídico. Por ello, en numerosas causas, el Alto Tribunal ha hecho mérito del “derecho de gentes” y de los “principios generales del derecho internacional”, aplicando diversos ordenamientos del derecho internacional.

La labor del Instituto Nacional contra la Discriminación

El 5 de julio de 1995, el Congreso de la Nación sancionó la *Ley 24,515*, la cual creaba el Inadi con el objeto de elaborar políticas nacionales e instrumentar medidas concretas para combatir la discrimi-

nación, la xenofobia y el racismo, impulsando y llevando a cabo acciones para tal fin. Entre sus funciones específicas cabe destacar las de: 1) analizar la realidad nacional en materia de discriminación, xenofobia y racismo, y elaborar informes y propuestas de acción respecto de dichos temas; 2) difundir los principios normados por la *Ley sobre Actos Discriminatorios*, y sus normas concordantes y complementarias; 3) desarrollar campañas informativas y educativas tendentes a la valorización del pluralismo social y cultural, y a la eliminación de las actitudes discriminatorias, xenofóbicas o racistas, participando en la ejecución de esas campañas; y 4) recibir y centralizar denuncias sobre conductas discriminatorias, xenofóbicas o racistas que se desarrollen en el país. Asimismo, como fuera antes señalado, al Inadi le fue encomendada, a través del *Decreto 1086/05*, la coordinación de la ejecución de las recomendaciones del *Plan Nacional contra la Discriminación*.

Vale la pena destacar que, de acuerdo con lo establecido en la *Ley 24,515*, el directorio de esta institución se encuentra conformado por representantes de distintos ministerios del Poder Ejecutivo nacional, con el objetivo de transversalizar las políticas y potenciar las gestiones destinadas a combatir la discriminación.

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido por la ley de creación del organismo, nos abocamos a conformar el Consejo Asesor del Instituto. Por primera vez desde su nacimiento, contamos con un cuerpo consultivo que interviene activamente en la toma de decisiones para los lineamientos en políticas contra la discriminación. Cabe destacar que, por iniciativa de esta gestión, este cuerpo se integra siguiendo el criterio de paridad de género entre mujeres y varones y con referentes de temáticas nunca antes incluidas, como afrodescendientes, género, VIH-sida, adultos mayores, niños, juventudes y diversidades sexuales.

Al asumir el desafío y la responsabilidad de desempeñarnos al frente de esta institución nos planteamos un conjunto de prioridades para desarrollar nuestra gestión, a saber: 1) la federalización de la gestión por medio de la revitalización y/o creación de delegaciones del Inadi en todo el país; 2) la creación y el fortalecimiento de foros de la sociedad civil, que articulan la gestión en las diversas temáticas relacionadas con la discriminación; 3) la sensibilización de la sociedad en torno a la problemática que entraña la discriminación y la elaboración de políticas públicas que tengan como fin inmediato la educación en materia de diversidad; y 4) el mejoramiento de la atención a las personas en situación de discriminación, brindando un servicio integral de orientación y asesoramiento (por medio de la puesta en marcha de una línea telefónica gratuita, o 800 999 2345, posibilitando la realización de consultas a través de la página www.inadi.gov.ar, del programa de televisión y del asesoramiento jurídico a cargo de consultores legales que se brinda en las mesas de entradas del Instituto).

Con el objetivo de desarrollar estas prioridades decidimos dotar al organismo de un funcionamiento más eficaz, dividiendo las tareas en tres grandes áreas: Políticas contra la Discriminación, Prevención de Prácticas Discriminatorias y Asistencia a Personas Víctimas de Actos de Discriminación.

El área de Políticas contra la Discriminación orienta su acción hacia la instrumentación de las propuestas del *Plan Nacional contra la Discriminación*, la federalización de la gestión y la promoción de las acciones de los foros de la sociedad civil. Respecto de la gestión federal del Inadi, una de las prioridades de trabajo consiste en hacer efectiva la federalización del accionar del Instituto, en especial en lo referente a la articulación del Estado nacional con los estados provinciales y municipales, con la sociedad civil y con las diferentes áreas del Estado nacional, con el fin de elaborar estrategias para erradicar las conductas discriminatorias o xenófobas a nivel nacional.

En este marco resulta de gran importancia el establecimiento y/o el fortalecimiento de delegaciones en cada una de las jurisdicciones provinciales, la ciudad autónoma de Buenos Aires y los municipios que por su alta densidad poblacional requieren de la creación y/o el fortalecimiento de representaciones en diversos puntos. Las acciones desarrolladas se orientan hacia la colaboración en la instrumentación cogestiva de las propuestas aprobadas por el *Decreto 1086/05*, asegurando su difusión en todo el país, promoviendo la modificación de la normativa legal discriminatoria vigente y propiciando la inclusión de acciones afirmativas para la integración de las diversidades en la futura legislación.

Las nuevas autoridades designaron a los responsables de las delegaciones en casi todas las provincias del país: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

En este sentido, cabe destacar el apoyo que comenzó a brindarse a las delegaciones en materia presupuestaria para el desarrollo de sus actividades y en el reconocimiento monetario de la labor de los delegados. Asimismo, desde mediados de 2007 dio inicio la tarea de selección y capacitación de las personas que se desempeñarían como representantes *ad honorem* en distintas localidades de la provincia de Buenos Aires, la de mayor densidad de población, con un casi 40% de los habitantes del país.

En el diagnóstico del *Plan Nacional*, las organizaciones y los especialistas consultados señalaron en repetidas oportunidades la necesidad de crear ámbitos de participación social y ciudadana con el fin de que las propuestas legislativas y de políticas públicas no fueran meras declaraciones de principios. En este marco, nuestra administración pensó en poner en marcha los foros de la sociedad civil (FSC), concebidos no como simples espacios de reunión y/o articulación ciudadana, sino como ámbitos de capacitación en incidencia y políticas antidiscriminatorias, de gestión de iniciativas propias del Inadi, o de articulación con otros ministerios y/o gobiernos provinciales y municipales. Monitoreo, diseño, impulso de iniciativas propias y ajenas y cogestión son las líneas de trabajo de los foros.

Los FSC constituyen ámbitos de capacitación en incidencia y políticas contra la discriminación, de cogestión participativa de iniciativas propias del Inadi o de articulación con otros ministerios y/o gobiernos provinciales y municipales. Resulta importante destacar que el *Plan Nacional contra la Discriminación* estableció una serie de desafíos, mismos que la actual gestión del Inadi desarrolla. Entre

ellos, la creación de este tipo de espacios de participación de organizaciones y movimientos sociales para el monitoreo y la gestión en la materialización de las propuestas.

Los foros constituidos son, según su fecha de lanzamiento: de Afrodescendientes; Género; Migrantes y Refugiados/as; Discriminación en los Deportes; Diversidad Sexual; Discriminación en el Ámbito Laboral; Adultos/as Mayores; Pueblos Indígenas; Juventudes; Diversidad Religiosa; Ex Soldados Combatientes en Malvinas; Personas con Discapacidad; Discriminación Ambiental; Personas Viviendo con VIH-Sida; Personas en Situación de Encierro y Liberados/as; Discriminación en los Medios de Comunicación; y Pobreza. Cada foro decidió un modo de funcionamiento propio, compartiendo sólo el mecanismo de reunión presencial y los debates electrónicos en la plataforma del Inadi. Los FSC se constituyeron así en una compleja y productiva red de diseño, discusión y participación, que materializa una visión polifacética y transversal de la discriminación.

Por otra parte, el área de Prevención de Prácticas Discriminatorias pretende dar a conocer la actividad del organismo e investigar y capacitar en materia de discriminación, xenofobia y racismo. En este sentido, se vienen instrumentando un conjunto de acciones desde sus diferentes áreas con el objetivo general de prevenir prácticas discriminatorias a través del estudio, la capacitación y formación, la comunicación masiva y la difusión de la normativa antidiscriminatoria, así como mediante el establecimiento de vínculos de coordinación y cooperación con organismos nacionales o extranjeros, públicos o privados, con la finalidad de actuar conjuntamente en materia antidiscriminatoria.

Todas estas acciones tienden a concientizar sobre la discriminación, la xenofobia y el racismo, así como a sensibilizar sobre la riqueza de la diversidad y la sociedad multicultural, el valor del respeto mutuo y la solidaridad. En materia de difusión de normativa, desde el Inadi se desarrollan las siguientes acciones:

- Campañas de difusión masiva.
- Micros, programa televisivo y comerciales.
- Materiales gráficos de difusión y publicaciones de libros y cuadernillos.
- Eventos y concursos educativos, académicos, culturales, deportivos e institucionales de alcance nacional e internacional.
- Comunicación virtual.
- Auspicio institucional de promoción para la creación de organizaciones de la sociedad civil y de otras dependencias estatales.
- Vinculación con los medios de comunicación masiva a través del área de prensa y del centro de documentación en materia de discriminación.
- Distribución de material de difusión, a la vez que asesoría a la comunidad, a través de promotores en la vía pública.

Si bien gracias a estas acciones se divulga un amplio abanico de normas antidiscriminatorias, la labor de difusión se centra principalmente en la *Constitución Nacional*, la *Ley 23,592* y la promoción de los contenidos del *Plan Nacional contra la Discriminación*.

En este punto, se destacan las campañas masivas que en su totalidad tuvieron como mensaje principal la prohibición constitucional de discriminar por edad, género, diferencias socioeconómicas o físicas, origen nacional, religión u orientación sexual. Así, la campaña “Que no te cierren la puerta en la cara” se centró en la problemática del acceso a los boliches bailables, proponiendo el mensaje: “La discriminación mata, si te discriminan al ingresar a cualquier tipo de lugar. La violencia contra los jóvenes es un delito”. Por otro lado, la problemática de la discriminación por género fue abordada desde la perspectiva de la paridad laboral; el mensaje elegido fue: “Las mujeres cobran en promedio 35% menos que los varones por la misma tarea. La *Constitución* prohíbe discriminar a las personas por su género. A igual tarea, igual remuneración”. Finalmente, la discriminación a las personas con discapacidad fue visibilizada a través del mensaje: “Discriminar a una persona es vulnerar su derecho al trabajo, a la salud, a la educación, al esparcimiento. En Argentina, más de dos millones de personas con discapacidad, que quieren integrarse, sufren discriminación a diario”.

Sumado a todo esto, en cuanto al material gráfico de difusión por temática se han distribuido en el último año alrededor de un millón y medio de piezas en todo el país que contienen, además de las problemáticas particulares de cada grupo vulnerado en sus derechos, los preceptos de la *Ley 23,592*. Asimismo, debe destacarse la campaña “La discriminación mata”, enfocada contra la discriminación a los jóvenes; en ella se trabajó en la obligatoriedad de exhibir en los locales de baile, restaurantes y *pubs*, entre otros, la ley antidiscriminatoria. También se han traducido diversas normativas a lenguas indígenas, como la propia *Constitución Nacional* y la *Ley de Migraciones*.

Asimismo, entre las muchas iniciativas y acciones en este sentido se puede señalar la organización de concursos, como los de financiamiento de proyectos, cortos cinematográficos, cuentos, fotografía y el ciclo “Arte contra la discriminación”, los cuales permitieron no sólo el acercamiento de la normativa a un amplio espectro de destinatarios sino también un proceso de trabajo concreto sobre su contenido. Cabe destacar que numerosos artistas y comunicadores fueron convocados por el Inadi para protagonizar anuncios televisivos; potenciar la convocatoria de eventos culturales, académicos, deportivos e institucionales; prestigiar los concursos como integrantes de los jurados y, en general, para participar en las campañas de difusión. Estas alianzas con personalidades del cine, la música, el teatro, la fotografía y el deporte, entre otras, resultaron muy positivas por el prestigio y los valores que encarnan estas personalidades y, a la vez, por la posibilidad de profundizar la llegada de las campañas a diferentes segmentos de la sociedad.

Finalmente, cabe destacarse que el Inadi trabaja en la elaboración del mapa de la discriminación en cada provincia de nuestro país, mismo que resultará una herramienta útil para la definición de políticas

públicas, la focalización de las campañas y la instrumentación para el diálogo con las autoridades de cada provincia y de cada ciudad. Hasta la fecha se concluyeron los estudios en la ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires, y en las provincias de Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Luis, Santa Fe y Tucumán.

Por último, vale la pena destacar la labor del área de Asistencia a Personas en Situación de Discriminación. Las prácticas discriminatorias son diversas y engloban un espectro muy amplio. Como ya se indicó, el Inadi está facultado para recibir denuncias respecto de los actos discriminatorios enumerados en la *Ley 23,592*, donde se establece lo siguiente:

Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la *Constitución Nacional* será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar los daños morales y materiales ocasionados. A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.

La enumeración de motivos de discriminación que brinda la *Ley* no es taxativa sino meramente enunciativa, de modo que la definición se complementa con aquellas brindadas por diversos organismos de derechos humanos.

Frente la presentación de una queja que se refiera a alguno de los actos descritos, el Inadi lleva a cabo una atención interdisciplinaria. La solución inmediata consiste en realizar una gestión de buenos oficios, donde se arbitrarán los medios necesarios a efectos de lograr el cese del acto o la práctica discriminatoria. En caso de no prosperar la gestión inmediata, se formaliza una denuncia ante el organismo, sustanciada por los asesores legales del Instituto, asistidos por pasantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). La tramitación finaliza con la redacción de un dictamen técnico de opinión.

La Guardia Jurídica Gratuita que funciona en el Inadi fue creada en noviembre de 2006 como respuesta al significativo aumento de las consultas y/o denuncias recibidas. Su objetivo consiste en brindar asesoramiento letrado a las personas o grupos vulnerados que acuden al Instituto.

Asimismo, en el Instituto se ha otorgado gran importancia a las tareas de Resolución Rápida de Conflictos (RRC). Las situaciones que se presentan en este departamento provienen de la Guardia Jurídica, del Centro de Llamadas (0800) o bien del Centro de Denuncias. Por lo general, los casos que resuelve el área de RRC constituyen el límite entre lo que puede enmarcarse como discriminación según la *Ley 23,592* y las situaciones que no se encuadran en ella, pero a las cuales el Instituto intenta dar solución como organismo defensor de los derechos humanos. La intervención específica de esta área consiste en acelerar el proceso de cese de la situación de discriminación o vulnerabilidad.

Por su parte, el trabajo desarrollado por el Centro de Denuncias del Inadi se duplicó desde el año 2006, pasando de recibir un promedio de 55 presentaciones mensuales en el periodo enero-agosto (último periodo de la gestión anterior), a un promedio de 121.5 denuncias mensuales durante los últimos cuatro meses de 2006. En el mismo sentido, durante el primer semestre de 2007 aumentó notablemente la cantidad de denuncias recibidas, en comparación con el mismo periodo de 2006. En líneas generales, el Centro de Denuncias incrementó su trabajo en casi un 60 por ciento.

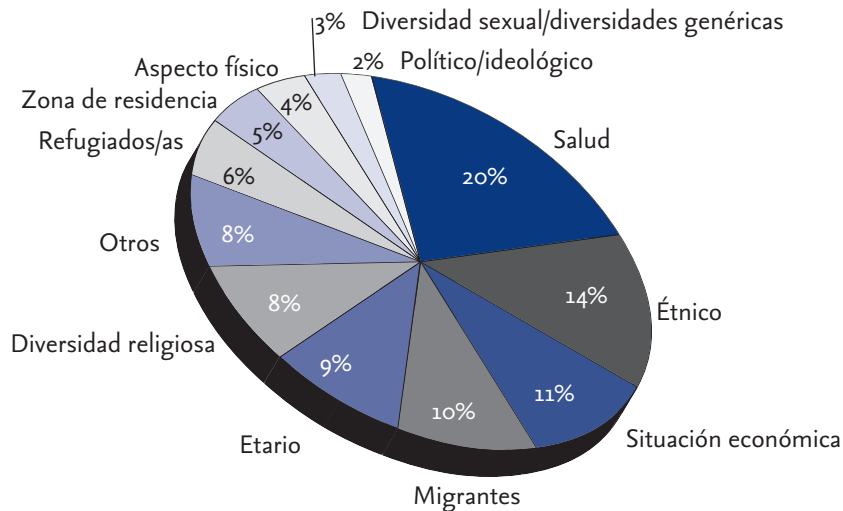
INCREMENTO DE DENUNCIAS 2006-2007		
	2006	2007
Enero	41	104
Febrero	27	114
Marzo	54	165
Abril	47	88
Mayo	42	129
Junio	43	70
Julio	46	90
Agosto	50	128
Septiembre	98	80
Octubre	119	132
Noviembre	162	124
Diciembre	107	107
Total	836	1331

El promedio mensual de denuncias recibidas durante el primer trimestre de 2007 fue de 128, lo que equivale a 6.4 diarias, mientras que el promedio mensual para el mismo periodo de 2006 fue de 40.6, esto es, dos diarias.

A continuación detallamos las denuncias recibidas clasificadas por grupo vulnerado en sus derechos. Este gráfico recoge las principales causas que fueron motivo de presentación ante el Inadi. En el mismo sentido se detallan los ámbitos en los cuales se desarrollaron las prácticas discriminatorias.

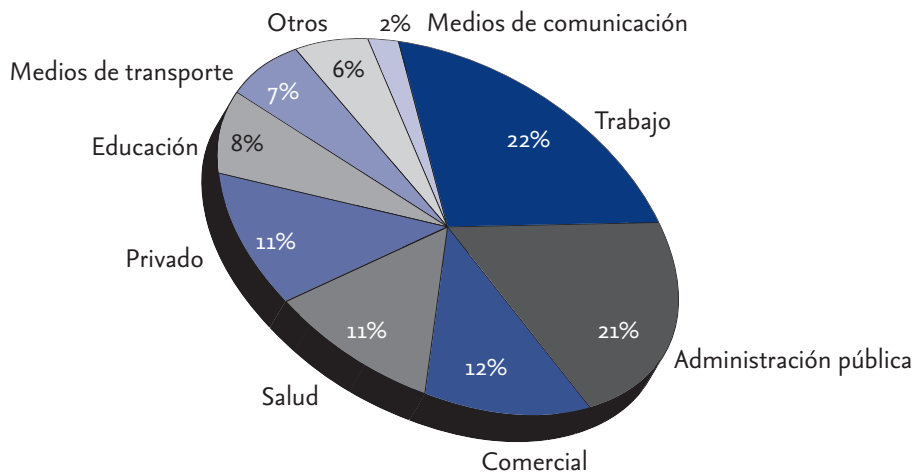
DENUNCIAS RECIBIDAS SEGÚN GRUPO VULNERADO

2007



DENUNCIAS RECIBIDAS SEGÚN ÁMBITO

2007



Respecto de la recepción de denuncias, resulta de gran importancia destacar que la instrumentación de la línea gratuita nacional de asesoramiento y asistencia (o 800 999 2345) fue un aspecto decisivo con el fin de garantizar el derecho de las personas a informarse y denunciar hechos discriminatorios. En este sentido, las denuncias recibidas registraron un aumento de la incidencia de las denuncias provenientes de distintos puntos del país.

El Departamento Jurídico tiene como actividad primaria la de emitir los dictámenes técnicos especializados del Inadi, en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la *Ley 24,515*. Entre las actividades realizadas por esta área se encuentran la recepción, el archivo y la contestación de oficios judiciales, la confección de informes técnicos especializados, el patrocinio gratuito a particulares, la redacción de recomendaciones generales y la elaboración de dictámenes.

DICTÁMENES EMITIDOS	
2006	133
2007	147
2008 (enero-mayo)	105

Como se desprende de los datos consignados, el fuerte énfasis destinado a la labor de sensibilización tuvo como resultado un aumento en la cantidad de los dictámenes emitidos.

Otra estrategia de inserción de la temática de la discriminación en la agenda pública ha sido a través de la elaboración y difusión de “Recomendaciones generales”, que se orientan a promover el desarrollo de políticas antidiscriminatorias y el conocimiento de los derechos que asisten a las personas que habitan nuestro país sobre temáticas discriminatorias cuya gravedad y extensión ameritan un tratamiento privilegiado.

Mediante la *Recomendación General Inadi 001/07* sobre discriminación ambiental por desmonte –teniendo en cuenta particularmente la *Propuesta general 8 del Plan Nacional contra la Discriminación*, que recomienda “garantizar la protección de la biodiversidad, limitando la tala masiva e indiscriminada de flora y el aniquilamiento de fauna con medidas de protección adecuada”–, el organismo sostuvo que el medio ambiente constituye un ámbito en el que las prácticas discriminatorias se configuran en relación con aquellos habitantes sobre quienes recaen cargas relativas a los efectos de modificaciones y/o alteraciones lesivas para el hábitat en la zona de su residencia, viéndose forzados a vivir en condiciones ambientalmente peligrosas, obligados a desplazarse y/o sufrir el impacto directo de la degradación ambiental sobre su salud física y psicológica.

Por su parte, la *Recomendación General Inadi 002/07* sobre la aplicación de un protocolo para la atención sanitaria de casos de abortos legales tiene como objetivo erradicar la grave situación de

discriminación que padecen las mujeres más pobres, quienes ponen en riesgo su vida y su salud al verse obligadas a practicarse abortos de manera clandestina y en pésimas condiciones sanitarias. La recomendación señala que “como consecuencia de la no aplicación de la legislación vigente –artículo 86 del *Código Penal de la Nación*– son alarmantes los elevados índices estadísticos de mortalidad femenina por causas de abortos clandestinos que recaen sistemáticamente sobre las mujeres más pobres”.

Perspectivas

Esta breve síntesis de las experiencias nacionales en materia de promoción de las diversidades y lucha contra las prácticas discriminatorias vigentes en la sociedad argentina ha intentado poner de relieve la gestión desarrollada desde el Inadi, que es el órgano que dentro del ordenamiento institucional ha sido designado para desarrollar dicha tarea. Sin embargo, no pueden desconocerse los aportes que desde otras instancias gubernamentales se llevan a cabo con este mismo espíritu.

Recientemente hemos dado a conocer un informe que consigna las acciones más relevantes encaradas desde el gobierno de la nación, con la conciencia de que tanto en las escalas provincial y municipal como desde las organizaciones de la sociedad civil se llevan a cabo muchísimas otras iniciativas de suma relevancia al momento de encarar la lucha contra la discriminación. Un informe más completo de nuestro primer año de gestión al frente del Inadi fue presentado en septiembre de 2007. De ahí que no se haga demasiado hincapié en sus datos. Creemos que este documento será una fuente de referencia y de inspiración para el desarrollo de las muchas acciones que continúan pendientes.



Situación actual de la discriminación en Costa Rica: visión de la problemática desde la Defensoría de los Habitantes

Álvaro Paniagua Núñez*

RESUMEN

El presente artículo aborda la situación actual de la problemática de la discriminación en Costa Rica desde la experiencia de la Defensoría de los Habitantes, basada en el trabajo de defensa y promoción de derechos. Se hace referencia a la discriminación contra las personas con discapacidad, las adultas mayores, las menores de edad, las mujeres, las migrantes y refugiadas, las indígenas, y aquellas con orientación sexual hacia su mismo sexo. Asimismo, se pone énfasis en la situación de abandono social como una consecuencia gravosa de la discriminación. Además, se da un repaso a la principal legislación vigente en Costa Rica encaminada a prohibir y sancionar la discriminación, y se concluye con algunos retos inmediatos en esta materia.

A modo de introducción

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la discriminación constituye una violación a los derechos de las personas, debido a que las “desigualan” por varios motivos: edad, sexo, orientación sexual, nacionalidad, origen étnico, rasgos físicos, estado físico o psíquico, posición socioeconómica, nivel educativo formal, estado civil, opción religiosa o creencias, o por cualquier otra distinción contraria a la dignidad humana.

En Costa Rica la discriminación es motivo de denuncia ante los tribunales de justicia, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes.¹ Esta última, en su condición de institución estatal encargada de velar para que la actividad administrativa de las instituciones públicas no amenace ni viole los derechos de las y los habitantes recibe, investiga y resuelve quejas específicas; investiga de oficio diferentes aspectos de la realidad nacional en su relación con los derechos de las personas; media en diferentes conflictos sociales suscitados entre la sociedad civil y el gobierno; brinda acompañamiento a organizaciones civiles que trabajan en pro de los derechos de las poblaciones vulnerabilizadas; y desarrolla actividades de educación en derechos humanos.

* Director de Protección Especial de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.

¹ La Defensoría de los Habitantes fue creada mediante la *Ley 7,319*, el 17 de noviembre de 1992.

Precisamente, mediante la labor de defensa de derechos, la Defensoría ha podido constatar, evidenciar, identificar y visibilizar ante las instituciones públicas y la sociedad en general diferentes situaciones de vulnerabilidad que violan los derechos de las personas menores de edad, las adultas mayores, las mujeres, las personas con discapacidad física o mental, los migrantes, los indígenas y otras etnias, las personas con orientación sexual hacia su mismo sexo, las que tienen problemas de farmacodependencia, y las que viven en situación de pobreza, indigencia o abandono social, entre otras.

Breve repaso a la situación actual de la discriminación en Costa Rica²

La dimensión real de la discriminación es difícil de cuantificar con exactitud y, aunque podemos aproximarnos estadísticamente, esos datos sólo son de utilidad para calcular la cantidad de recursos que habría que invertir con vistas a restituir, mejorar o garantizar los derechos violados a las poblaciones discriminadas. Sin embargo, el proceso que va del dato estadístico al diseño de programas compensatorios y de éstos a la ejecución de acciones positivas no está exento de discriminación. El solo hecho de conceptualizar los programas sociales como generadores de “gasto social” les confiere un falso carácter de *beneficio* o de *privilegio* a las acciones positivas, cuando en realidad se trata de derechos que el Estado está obligado a garantizar a las personas que por sus condiciones biopsicosociales se ven expuestas a situaciones de vulnerabilidad. Quizá por esto el lado cualitativo de la discriminación sea tan cotidiano; y aunque la denuncia sólo sea una alarma en su contra (y no la derogación por parte del Estado, la sociedad y la cultura en la cual se halla enraizada) es desde ahí donde debe empezar la erradicación.

La discriminación contra las personas adultas mayores se manifiesta en la denegación o el maltrato en la prestación del servicio público de salud; en los entramientos burocráticos en la tramitación y resolución de solicitudes de pensiones, así como en los requisitos para la adjudicación de bonos de vivienda; en los maltratos por parte de los choferes de buses derivados de un sistema de exoneración tarifaria utilizado en el transporte público que está más a favor de los intereses de los transportistas que de los derechos de esta población; en el mal funcionamiento de los albergues para las personas solas o las que requieren de atención especializada; en la falta de prevención de la violencia familiar e institucional; en la no asignación ni entrega de recursos públicos provenientes de impuestos con ese

² La información de este apartado fue extraída de los informes de actividades que, por mandato legal, anualmente presenta la Defensoría de los Habitantes ante la Asamblea Legislativa.

destino específico, a los programas para esta población; y en la negativa a brindarle una atención preferencial en varias instituciones públicas.

Esta situación se ve agravada debido a que al consejo interinstitucional encargado de proteger los derechos de estas personas se le otorgaron atribuciones tanto de administración activa como de entidad rectora en materia de políticas públicas, sin que a la fecha haya logrado asumir ni dilucidar debidamente sus funciones.

Por su parte, la discriminación contra las personas con discapacidad se manifiesta, sobre todo, en la persistencia de barreras arquitectónicas en las instituciones y espacios públicos, en la inaccesibilidad del transporte público; en la desigualdad de oportunidades en la educación y el trabajo; y en los entramamientos burocráticos en la tramitación y resolución de solicitudes de pensiones.

Pese a que la *Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad* se promulgó hace 12 años, pareciera que el Estado se conformó con su promulgación, como si con ello bastara, sin considerar necesario evaluar el grado de cumplimiento institucional para proceder a ejecutar las acciones faltantes y las correctivas necesarias, ni conocer el impacto efectivo en el ejercicio de los derechos de la población con discapacidad. Por el contrario, la tendencia ha sido reformarla para derogar o alargar el plazo de algunas obligaciones estipuladas, como sucede con el derecho al transporte público accesible.

Luego, respecto de las personas indígenas, aun cuando las autoridades públicas conocen la existencia del *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (*Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo), no se observa claridad en la vinculación directa de esta norma con la actividad ordinaria del Estado,³ ya que no se acata el deber de garantizarles su derecho a la igualdad y a la no discriminación, ni las obligaciones positivas para asegurarles la protección especial⁴ ante los procesos de exclusión social y económica que los afectan, doblemente agravados por su condición étnica y cultural.

La desatención estatal hace que aun hoy las comunidades indígenas sufran un gran rezago en temas como salud, educación, vivienda, seguridad, electricidad, telefonía, agua potable e infraestructura vial.

Tampoco existe una política pública que de manera integral brinde respuesta al fenómeno migratorio, cuyo eje transversal sea el respeto absoluto de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, atendiendo su especificidad y promoviendo su inserción armónica en la

³ El *Convenio 169* fue aprobado mediante la *Ley 7,316*, vigente desde el 4 de diciembre de 1992.

⁴ Sobre las obligaciones en materia de protección especial pueden consultarse los artículos 2, 17 (inciso 3), 18 y 20 (inciso 1) del *Convenio 169*.

sociedad costarricense. Debido a ello son persistentes las quejas de esta población por las irregularidades en la tramitación y la resolución de solicitudes de residencia, refugio, naturalización y permisos de trabajo, las que a su vez inciden negativamente en el acceso al empleo, a la salud, a la educación y a la vivienda, es decir, a las condiciones para poder disfrutar una vida digna. Asimismo, son persistentes las quejas por maltratos y violaciones al debido proceso en las detenciones y las deportaciones.

Y en lo que se refiere a la niñez y la adolescencia, a nivel general, se les discrimina al no garantizárseles por igual el derecho a la educación, debido al reiterativo faltante de maestros y profesores, lo cual incide negativamente en la continuidad de las y los estudiantes en el sistema educativo. A nivel de casos individuales se ha discriminado a personas menores de edad extranjeras al negarles el derecho al seguro social, contraviniendo lo establecido en la normativa nacional e internacional de protección a la niñez.

Persiste la preocupación por los derechos de las mujeres, en cuanto al mejoramiento de su calidad de vida, la atención de la feminización de la pobreza, la disminución de las brechas laborales y salariales, la atención a la salud sexual y reproductiva, el alto riesgo de violencia al cual están sometidas y por una mayor inserción y participación en las instancias de decisión política y técnica. Lamentablemente esta situación no forma parte de los grandes desafíos, de las metas sectoriales ni de las acciones estratégicas del actual Plan Nacional de Desarrollo.

Pese a los avances en la conceptualización de los derechos sexuales y reproductivos, las posibilidades de las mujeres de decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos, así como a disponer de información clara y veraz, siguen enfrentando muchos obstáculos, derivados del hecho de que en la concepción e interpretación de estos derechos confluyen valores más allá de los estrictamente legales, como los científicos, los morales y los religiosos, que derivan en aplicaciones restrictivas.

Por último, en relación con los derechos de las personas con orientación sexual hacia su mismo sexo, en 2006 la Sala Constitucional resolvió que le corresponde al legislador regular los vínculos o derechos que se deriven de las uniones de personas del mismo sexo.⁵ Consecuentemente, en la Asamblea Legislativa se mantiene en estudio un proyecto de ley de unión civil entre personas del mismo sexo.

Ante cada una de estas situaciones, la Defensoría de los Habitantes ha emitido las recomendaciones correspondientes y brindado el consecuente seguimiento, procurando que las instituciones públicas emprendan las acciones correctivas pertinentes.

⁵ Sala Constitucional, *Resolución 2006-007262*, del 23 de mayo de 2006.

Una grave consecuencia de la discriminación: el abandono social

Una de las consecuencias más reprochables de la discriminación es el abandono social. Esta situación afecta con mayor frecuencia a las personas menores de edad, las adultas mayores o a aquellas que presentan ciertas discapacidades, cuando por diferentes circunstancias no existe una red familiar por medio de la cual puedan satisfacer sus necesidades. No obstante, la realidad coloca también en esta situación a todas aquellas personas en “edad económicamente activa” que padecen una enfermedad o han sufrido un accidente incapacitante, las que presentan alguna discapacidad física o mental, las dependientes de alguna droga y las que sobreviven en la indigencia. El factor común entre estas personas es la imposibilidad de insertarse formalmente en el mercado de trabajo; ese es su pecado social, y por éste se las condena a errar sin destino por las calles, despojadas de su dignidad y su nombre.

La persona enferma desvalida que no tiene posibilidades de rehabilitación ni redes parentales de apoyo –e incluso peor si sufre de alguna dependencia adictiva–, queda abandonada, excluida, por la sencilla y cruel circunstancia de haber dejado de ser productiva, de ya no tener fuerza de trabajo para vender, quedando su supervivencia a la buena voluntad del prójimo, como si hubiese perdido sus derechos. Muchas de estas personas viven en las calles, duermen en las aceras, en lotes baldíos o en parques; deambulan por las calles y buscan su sustento alimenticio en los basureros, pero pareciera que todo ello no basta para reconocer que están abandonadas socialmente. Sólo cuando sufren un accidente y son llevadas a un centro médico el sistema se percata de su existencia, aunque únicamente los visibiliza como una carga económica y entra en crisis al no saber qué hacer con esos pacientes “abandonados”, a quienes ninguna de las instituciones públicas creadas para garantizar los derechos a las personas logra encasillar conforme a las etiquetas preestablecidas. Esta penosa situación termina por hacer tangible la discriminación y pone en evidencia la desigualdad sobre la que se asienta, así como la desorientación o desinterés del Estado para rescatar a sus expulsados.

El abandono social no debe ser concebido como una condición achacable a las personas, sino como una situación transitoria que debe ser intervenida con el fin de evitar que se torne crónica. El hecho de que haya personas viviendo en tal situación implica una violación a sus derechos humanos, particularmente al derecho al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la alimentación, a la educación, a los beneficios de la cultura y a la protección especial, tal y como establece el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* o *Protocolo de San Salvador*.

La visibilización y la atención de las personas en situaciones de riesgo y de abandono social es un proceso iniciado, pero no terminado, en las instituciones públicas. Las pioneras en la atención a estas personas han sido las organizaciones civiles, sean laicas o religiosas, motivadas por el mandamiento solidario de ayudar al prójimo, ofreciéndoles atención inmediata: afecto, refugio, vestido y alimentación, así como oportunidades mediante terapias, capacitación y empleo. De hecho, las organizacio-

nes civiles son las que por medio de la denuncia han exigido el reconocimiento estatal para poder recibir y canalizar recursos suficientes a una población cuya situación no les permite exigir el respeto y el reconocimiento de sus derechos. Pese a la cómoda delegación de funciones que le facilitan estas organizaciones al Estado, éste se ha limitado a autorizar, a supervisar y a regular su funcionamiento, justificando su proceder en los *subsídios* que les giran, pero sin asumir directamente la responsabilidad ni promover estas iniciativas como alternativas paralelas a las estatales. Por el contrario, en ocasiones las obstruye mediante intromisiones arbitrarias y requisitos excesivos que a veces terminan *lavándoles* la voluntad a muchos voluntarios.

El hecho de que las personas en situación de abandono social carezcan de los recursos sociales y económicos necesarios para disfrutar de sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales obliga al Estado a adoptar medidas para garantizar la plena efectividad de sus derechos. Y así debe serle exigido.

Un gran marco legal e institucional para prohibir y sancionar la discriminación, aunque persiste

La *Constitución Política* de la República establece en su artículo 33 que “toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”. Asimismo, en su artículo 51 otorga el derecho a la protección especial del Estado a cuatro grupos poblacionales: “la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido”.⁶

La ausencia de enfoque de género, de niñez, discapacidad y adultez mayor en la terminología constitucional y en las razones que motivaron el reconocimiento de derechos a esos grupos en particular, así como en la visión, las políticas y las instituciones fundadas para brindárselos es propio de la tradición patriarcal y del desarrollo capitalista que predominaba en los años 40, los cuales se plasmaron no sólo en las constituciones políticas sino también en las primeras declaraciones, convenciones y pactos de derechos humanos.⁷

⁶ La *Constitución Política de Costa Rica* fue decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 7 de noviembre de 1949.

⁷ Mediante *Resolución número 3435-92* del 11 de noviembre de 1992, la Sala Constitucional dispuso que para evitar desigualdades y discriminaciones que pudieran surgir al aplicarse la Carta Fundamental y otros instrumentos jurídicos vigentes, “cuando en la legislación se utilicen los términos ‘hombre’ o ‘mujer’ deberán entenderse como sinónimos al vocablo ‘persona’, y con ello eliminar toda posible discriminación ‘legal’ por razón de género”.

Sin embargo, ese derecho constitucional a la protección especial ha encontrado sustento en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, como la *Declaración* y la *Convención de los Derechos del Niño*. A la vez, se ha ido redimensionando progresivamente a partir de documentos más incluyentes, como la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*⁸ y la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*;⁹ y se ha extendido hacia otros sectores poblacionales.

En acatamiento a los compromisos contraídos con el fin de garantizar efectivamente la protección de derechos a estos grupos sociales, el Estado ha promulgado varias leyes especiales mediante las cuales se han fundado diferentes instituciones e instancias interinstitucionales: el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial,¹⁰ el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu),¹¹ el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor,¹² el Patronato Nacional de la Infancia (PANI),¹³ el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia,¹⁴ y el Consejo Nacional de la Persona Joven,¹⁵ a todas las cuales les corresponde la rectoría en materia de elaboración de políticas para esas poblaciones, aunque no necesariamente la ejecución de las mismas.

Aparte de tales instituciones, se crearon otras como la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes, mediante las cuales se ampliaron y fortalecieron los mecanismos para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos.

Extensivamente, procurando prohibir la discriminación hacia estos y otros sectores poblacionales, se han emitido varias normativas específicas y se han aprobado diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos:

- ⁸ Adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1979 y ratificada por la Asamblea Legislativa en 1984. Entró en vigencia en 1985.
- ⁹ En esta línea, mediante la *Ley 7,948* del 14 de septiembre del 200 fue ratificada la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*.
- ¹⁰ Creado mediante la *Ley de Creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial* (número 5,347), del 3 de septiembre de 1977.
- ¹¹ En 1986 se creó el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (*Ley 7,026* del 20 de marzo de 1986), el cual en abril de 1998 se transformó en el Instituto Nacional de las Mujeres (*Ley 7,801*).
- ¹² Creado mediante la *Ley Integral para la Persona Adulta Mayor* (número 7,935), vigente a partir del 15 de noviembre de 1999.
- ¹³ Esta institución existe desde antes de que el Estado se comprometiera internacionalmente a proteger los derechos de los niños y las niñas, pues el artículo 55 de la *Constitución Política* de 1949 establece que “la protección especial de la madre y el menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de otras instituciones del Estado”.
- ¹⁴ Creado mediante el *Código de la Niñez y la Adolescencia*, (número 7,739), aprobado por la Asamblea Legislativa el 3 de diciembre de 1997.
- ¹⁵ Creado mediante la *Ley General de la Persona Joven* (número 8,261), vigente desde el 20 de mayo de 2002.

a) *Relativos a la discriminación hacia las personas adultas mayores:*

→ La *Ley Integral para la Persona Adulta Mayor*,¹⁶ entre cuyos objetivos figura garantizar a las personas adultas mayores la igualdad de oportunidades y una vida digna en todos los ámbitos. Asimismo, en ella se establece que la Defensoría de los Habitantes es la encargada de velar por la no discriminación y la exigencia de trato preferencial para estas personas en las instituciones del Estado y en la prestación de los servicios públicos, así como de cualquier otra situación o queja relativa a este sector de la población (artículo 69).

b) *Relativos a la discriminación hacia las personas con discapacidad:*

→ La *Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*,¹⁷ entre cuyos objetivos destacan la eliminación de cualquier tipo de discriminación hacia las personas con discapacidad y el desarrollo de las bases jurídicas y materiales que le permitan a la sociedad costarricense adoptar las medidas necesarias para la equiparación de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad. Esta *Ley* establece obligaciones para el Estado y los patronos, y sanciona con multa a las personas físicas o jurídicas que cometan cualquier tipo de discriminación determinada por distinción, exclusión o preferencias por una discapacidad que limite la igualdad de oportunidades, en cuanto a la accesibilidad o el trato en materia de trabajo, educación, salud, transporte u otros campos (artículo 62).

→ La *Convención Interamericana para Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra Personas con Discapacidad*.¹⁸

c) *Relativos a la discriminación hacia las personas menores de edad y las personas jóvenes:*

→ El *Código de la Niñez y la Adolescencia*¹⁹ establece, en lo que se refiere al derecho a la salud de las personas menores de edad, que gozarán de atención médica directa y gratuita por parte del Estado y que los centros o servicios públicos de prevención y atención de la salud “quedarán obligados a prestar, en forma inmediata, el servicio que esa población requiera sin discriminación de raza, género, condición social ni nacionalidad” (artículo 41). Asimismo, para garantizar el derecho a la educación se prohíbe practicar o promover, en los centros educativos, todo tipo de discriminación por género, edad, raza u origen étnico o nacional, condición socioeconómica o cualquier otra que viole la dignidad humana (artículo 69). El *Código* dispone

¹⁶ Ley 7,935 vigente desde el 15 de noviembre de 1999.

¹⁷ Ley 7,600 vigente desde el 29 de mayo de 1996.

¹⁸ Aprobada mediante la Ley 7,948 vigente a partir del 8 de diciembre de 1999.

¹⁹ Ley 7,739 vigente desde el 6 de febrero de 1998.

sanciones específicas para lo servidores públicos, a cuyas faltas considera como graves (artículo 188), y para las infracciones cometidas por particulares, además de las impuestas por el juez, dispone de multas según la reincidencia (artículo 190).

- La *Convención sobre los Derechos del Niño*.²⁰
- La *Ley General sobre la Persona Joven*.²¹ Aunque no invoca el principio de no discriminación, se fundamenta en los de igualdad, particularidad y heterogeneidad e integralidad; y se reconoce a las personas jóvenes como actores y grupo social (artículo 3).
- La *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*.²²

d) *Relativos a la discriminación hacia las personas migrantes y refugiadas:*

- La *Ley de Migración y Extranjería*²³ establece entre las funciones del Consejo Nacional de Migración y Extranjería la de “promover la difusión de información sobre la materia migratoria que permita impulsar programas y proyectos favorables para la integración social de las personas extranjeras que permanezcan legalmente en el país, en concordancia con el desarrollo nacional y que eviten la discriminación” (artículo 11, inciso c).
- Las convenciones sobre refugiados y apátridas:²⁴ *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* (Ginebra, 1951); *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* (Nueva York, 1954); *Convención para Reducir los Casos de Apátridas* (Nueva York, 1954); *Convención para Reducir los Casos de Apátridas* (Nueva York, 1961); y el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados* (Nueva York, 1967).

e) *Relativos a la discriminación hacia la mujer:*

- La *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer*²⁵ establece que los poderes y las instituciones del Estado “están obligados a velar porque la mujer no sufra discriminación alguna por razón de su género y que goce de iguales derechos que los hombres, cualquiera que sea su estado civil, en toda esfera política, económica, social y cultural” (artículo 2).
- La *Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia*²⁶ se basa en los principios constitucionales del respeto a la libertad y la vida humana, el derecho al trabajo y el

²⁰ Aprobada mediante la *Ley 7,184* vigente a partir del 9 de agosto de 1990.

²¹ *Ley 8,261* vigente desde el 20 de mayo de 2002.

²² Aprobada mediante la *Ley 8,612* vigente a partir del 30 de noviembre de 2007.

²³ *Ley 8,487* vigente desde el 12 de agosto de 2006.

²⁴ Aprobadas mediante la *Ley 6,079* vigente desde el 29 de agosto de 1977.

²⁵ *Ley 7,142* vigente desde el 26 de marzo de 1990.

²⁶ *Ley 7,476* vigente desde el 3 de marzo de 1995.

principio de igualdad ante la ley, los cuales obligan al Estado a condenar la discriminación por razón del sexo y a establecer políticas para eliminar la discriminación contra la mujer.

- La *Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres*,²⁷ cuyo fin es proteger los derechos de las víctimas de violencia y sancionar las formas de violencia física, psicológica, sexual y patrimonial contra las mujeres mayores de edad, como práctica discriminatoria por razón de género, específicamente en una relación de matrimonio, en unión de hecho declarada o no. Se sancionan todas las formas de violencia física, psicológica, sexual y patrimonial contra las mujeres mayores de edad, por constituir prácticas discriminatorias por razón de género, específicamente en una relación de matrimonio o en unión de hecho declarada o no.
- La *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*²⁸ (CEDAW) y la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*²⁹ (*Convención de Belém do Pará*).

f) *Relativos a la discriminación hacia las personas portadoras de VIH-sida:*

- La *Ley General sobre el VIH-Sida*³⁰ y su *Reglamento* prohíben toda discriminación contraria a la dignidad humana y cualquier acto estigmatizador o segregador en perjuicio de los portadores del virus, así como de sus parientes y allegados (artículo 4), poniendo énfasis particular en la discriminación laboral (artículo 10). Se establece pena de multa a quien aplique, disponga o practique medidas discriminatorias por raza, nacionalidad, género, edad, opción política, religiosa o sexual, posición social, situación económica, estado civil o por algún padecimiento de salud o enfermedad y, adicionalmente, pena de inhabilitación según lo disponga el juez (artículo 48).

g) *Relativos a la discriminación laboral:*

- La *Ley para la Prohibición de Toda Clase de Discriminación en Materia Laboral*³¹ prohíbe las distinciones, exclusiones o preferencias fundadas en consideraciones sobre raza, color, sexo, edad, religión, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación o situación económica, que limiten la igualdad de oportunidades o de trato en materia de empleo u ocupación (artículo 1), excepto aquellas distinciones, exclusiones o preferencias procedentes según las calificaciones necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones

²⁷ Ley 8,589 vigente desde el 30 de mayo de 2007.

²⁸ Ley 6,968 vigente desde el 2 de octubre de 1984.

²⁹ Ley 7,499 vigente desde el 2 de mayo de 1995.

³⁰ Ley 7,771 vigente desde el 29 de abril de 1998.

³¹ Ley 2,694 vigente desde el 22 de noviembre de 1960.

o tareas propias del género de cargo o empleo, exclusivamente conforme a la naturaleza de éstas y a las condiciones del trabajador (artículo 2). Dicha *Ley* contempla sanciones de suspensión del cargo y de despido en caso de reincidencia para los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones relativas al reclutamiento, la selección, el nombramiento, la remoción o los movimientos de personal, o en cualquier otra forma, incurra en discriminación (artículo 4), así como la anulación del acto a solicitud de la persona discriminada (artículo 3). A los patronos particulares se les aplica lo dispuesto en el artículo 612 del *Código de Trabajo* (artículo 5).

- Complementariamente, en 2001 se adicionó un nuevo capítulo al *Código de Trabajo* para prohibir la discriminación por razones de edad, étnica, género o religión.³²
- Los *Convenios 89, 100, 111, 169 y 159* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

h) *Relativos a la discriminación racial:*

- La *Ley para la Eliminación de la Discriminación Racial en la Educación y en los Medios de Comunicación*³³ prohíbe difundir conceptos y mensajes publicitarios o educativos cuyos contenidos involucren discriminación basada en la raza, el color, la religión, las creencias, la descendencia o el origen étnico. La prohibición abarca la publicidad y las publicaciones de toda clase, tanto en los medios de comunicación colectiva, radiofónica, televisiva o periodística, como en anuncios publicitarios, medios de difusión audiovisual y escrituras en general (artículo 4). Además, establece que la Defensoría de los Habitantes es la institución que atiende los casos de discriminación étnica o cultural en el sector público.
- El *Código Penal* sanciona la discriminación racial con pena de multa aplicable al gerente o director de una institución oficial o privada, administrador de un establecimiento industrial o comercial, que aplicare cualquier medida discriminatoria perjudicial, fundada en consideraciones raciales, de sexo, edad, religión, estado civil, opinión pública, origen social o situación económica. Asimismo, el juez puede imponerle al reincidente, accesoriamente, la suspensión de cargos u oficios públicos (artículo 373).
- La *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*.³⁴

Respecto de la posibilidad de exigir los derechos enunciados en los convenios internacionales de derechos humanos, la *Constitución Política* señala que una vez que hayan sido debidamente aprobados

³² *Ley 8,107* del 6 de agosto de 2001, mediante la cual se adicionó el título 11 al *Código de Trabajo*, referente a la prohibición de discriminar.

³³ *Ley 7,711* vigente desde el 22 de octubre de 1997.

³⁴ Aprobada mediante la *Ley 3,844* vigente a partir del 7 de enero de 1967.

por la Asamblea Legislativa tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes (artículo 7). Y en cuanto a su rango en relación con la *Constitución*, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha reconocido que “los instrumentos de los derechos humanos tienen no solamente un valor similar a la *Constitución Política*, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman sobre la *Constitución*.”³⁵

Por último, resulta importante mencionar que el principio de no discriminación ha sido recogido en varios ordenamientos locales, como son los reglamentos municipales, y en varias reglamentaciones institucionales específicas.

Aportes de la Defensoría de los Habitantes contra la discriminación

I.

Entre las atribuciones de la Defensoría de los Habitantes está la de incentivar la participación organizada de las y los habitantes para que colaboren en la tutela de sus propios derechos e intereses. Con tal finalidad se brinda cooperación y asesoría a diferentes organizaciones de la sociedad civil que desarrollan proyectos para hacer valer los derechos de las personas vulnerabilizadas.

Asimismo, se promueve la formación de instancias interinstitucionales e intersectoriales desde las cuales se posibilite el abordaje integral de problemáticas complejas en las que, por sus competencias y obligaciones legales, se vean involucradas varias instituciones públicas, así como las organizaciones de la sociedad civil que colaboran en la atención del asunto. En algunas de ellas la Defensoría funge como coordinadora, mediadora o Secretaría Técnica.

Además, se coordinan actividades de promoción de derechos, como talleres y charlas de capacitación en derechos humanos. Es menester señalar que, en su condición de personas jurídicas, se reciben quejas de las organizaciones civiles, sea por motivos de discriminación hacia las personas con las que trabajan o por discriminación hacia la asociación, cuando se relaciona con el trabajo que ésta desarrolla.

En la actualidad, la Defensoría de los Habitantes participa en las siguientes instancias:

a) Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada

Desde mediados de los años 90, la Defensoría de los Habitantes funge como Secretaría Técnica del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, desde el cual se ha trabajado

³⁵ Sala Constitucional, resoluciones 2313-1995 y 6856-2005.

en la revisión y seguimiento del proceso de aprobación legislativa de un proyecto de reforma a la *Ley de Migración y Extranjería*, enfocado en el respeto de los derechos humanos.

Los objetivos del Foro son: 1) promover la generación e intercambio de información sobre el fenómeno migratorio, así como su discusión, análisis y divulgación; 2) contribuir en la formulación de políticas públicas para que incorporen, como eje transversal, el abordaje integral del fenómeno migratorio y su incidencia en el desarrollo nacional; y 3) promover el respeto de los derechos humanos de la población migrante y refugiada, así como el cumplimiento de sus deberes.

b) *Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia*

En atención a la obligación que le confiere el *Código de la Niñez y la Adolescencia* (CNA), en agosto de 1998 la Defensoría convocó a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales vinculadas con el tema y las integró en el Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del *Código de la Niñez y la Adolescencia*.

Este Foro constituye un espacio permanente de monitoreo a la aplicación del CNA, que busca retroalimentar el trabajo de las instituciones responsables de atender y proteger los asuntos relacionados con la niñez y la adolescencia y fortalecer el Sistema Nacional de Protección.

c) *Campaña contra el Castigo Físico*

En 2004, con el apoyo de la organización Save the Children Suecia y la Fundación Paniamor, la Defensoría lanzó una campaña para abolir el castigo físico contra las niñas, los niños y los adolescentes, la cual concluyó en noviembre de 2007.

Como parte de la misma se promovió la aprobación de un proyecto de ley para la eliminación de esta práctica discriminatoria contra las personas menores de edad, para lo cual se desarrolló un intenso trabajo de cabildeo y de aporte de insumos al sector legislativo en procura de la comprensión y apropiación del tema.

Además, se realizaron actividades de información y reflexión en instituciones públicas y organizaciones para propiciar la comprensión y evidenciar la importancia del tema desde el punto de vista de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes.

Aunque el proyecto de ley ha sido motivo de discusión pública, en la que han participado varios legisladores, aún no ha sido aprobado en la Asamblea Legislativa.

d) *Coalición contra la Trata de Personas Menores de Edad*

Asimismo, desde 2006 la Defensoría de los Habitantes ha participado como observadora en la coalición de instituciones para combatir la trata de personas menores de edad, salvaguardando

los derechos humanos de las víctimas como el interés superior, su seguridad y el consiguiente proceso de reintegración social.

Como resultado de este proceso se elaboró un *Protocolo para la Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata*, a ser atendido por las instituciones responsables; de igual manera, se está diseñando un plan de acción que deberán acatar.

II.

En la misma línea de promover la coordinación de acciones interinstitucionales e intersectoriales contra la discriminación, pero a nivel internacional, la Defensoría de los Habitantes participa en las siguientes instancias:

a) Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) es una instancia regional conformada por las instituciones *ombudsman* de Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá para promover y proteger los derechos humanos en Centroamérica. La Presidencia del Consejo es rotativa por periodos anuales, y actualmente la ejerce la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. Resulta importante señalar que el Consejo cuenta con un *Plan Estratégico* para el periodo 2006-2010, y que en el *Plan Anual Operativo 2007-2008* –en el eje de trabajo de inducción a la formulación, control e incidencia en las políticas públicas de la región, en materia de derechos de grupos especiales– se incluyen: las mujeres, la niñez y la adolescencia, la población migrante, la población con discapacidad, la población privada de libertad, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes. Asimismo, en marzo de 2008 se realizó en Costa Rica un encuentro especializado para fortalecer las capacidades técnicas de las instituciones *ombudsman* y promover el pleno respeto y garantía de los derechos humanos de las poblaciones tradicionalmente discriminadas.

Entre los logros del encuentro destaca la conformación o activación de varias redes de coordinación entre el personal profesional de las instituciones *ombudsman* a cargo de las temáticas de la mujer, migrantes (Redecam), niñez, adolescencia y juventud, e indígenas (RAPI).

b) Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación

En septiembre de 2007 la Defensoría de los Habitantes se integró a la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIODD) con la finalidad de promover la reflexión, compartir experiencias e información, y colaborar en la eliminación de la discriminación en Iberoamérica.

III.

Por otra parte, desde la Defensoría de los Habitantes se ha promovido la promulgación de diferentes normativas mediante las cuales se ha ampliado el reconocimiento de derechos –así como su exigibilidad– en favor de la niñez y la adolescencia, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores y las personas indígenas. En la actualidad se ha dado un fuerte impulso a la aprobación de una reforma a la *Ley de Migración y Extranjería*, porque incorpora el enfoque de derechos humanos en favor de las personas migrantes y refugiadas.

En este mismo sentido, se impulsó la aprobación de la *Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres*, pues constituye una herramienta para el avance de sus derechos en Costa Rica. Gracias a ella, además, se desarrollan las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado y se regula la violencia que sufren las mujeres por su condición. Constituye una acción afirmativa manifestada penalmente y “entendida como el uso necesario de regulaciones específicas para abolir la discriminación en contra de la mujer, que se superará únicamente si se le otorga a la mujer una protección o participación reforzadas, mediante regulaciones especiales”.³⁶

Retos inmediatos

Las violaciones a los derechos humanos obligan a la población a optar por la protesta, la queja, el reclamo y la denuncia. Antes, durante y después de la exigencia es cuando deben actuar las instituciones nacionales de derechos humanos (comisionados, procuradurías y defensorías), con el fin de prevenir la violación, defender los derechos de la población y garantizar que la acción de exigibilidad resulte realmente efectiva, lo cual se logra mediante la corrección estatal de la situación violatoria de derechos que motivó la denuncia.

En el caso de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, anualmente, se pone en conocimiento de la Asamblea Legislativa, a través de sus informes de actividades, la situación de los derechos de los habitantes; denuncia las actuaciones y omisiones del sector público que les impiden ejercerlos; y recomienda acciones correctivas. Pese a ello, como también sucede con otros informes de instituciones y organismos nacionales e internacionales, estos documentos no inciden suficientemente en los tomadores de decisiones políticas, para quienes la problemática de la discriminación sólo es algo “muy lamentable”, por lo que queda sin asumir la cuota de responsabilidad que nos corresponde a todos por la perduración de las condiciones de discriminación en la sociedad actual.

³⁶ Sala Constitucional, *Resolución 3441-2004*.

Los artilugios para justificar el incumplimiento de las obligaciones legales suelen ser los de siempre: falta de recursos humanos, materiales y financieros; necesidad de definir responsables institucionales cuando existen varias leyes relacionadas con un mismo tema; necesidad de diagnósticos u otros estudios que demuestren la realidad evidente; vacíos legales que requieren de la presentación de proyectos de ley; y otros por el estilo, con todo lo cual las soluciones se ven postergadas “para más adelante”, mientras que las personas deben sacrificar el disfrute de sus derechos y soportar estoicamente la discriminación.

Es posible que algunas justificaciones sean reales; en tal caso, lo que procede es que las instituciones públicas exijan la dotación de recursos, la definición de responsables, la realización de estudios o la propuesta de nuevas leyes. Lo injustificable es la inercia institucional al amparo de la cual se ocultan y preservan prácticas violatorias de los derechos humanos.

Anteriormente nos referimos a la falta de cumplimiento de la *Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*, pues el Estado no ha emprendido un proceso de evaluación mediante el cual se revisen, sistematicen, reformulen y revaliden las políticas institucionales en materia de discapacidad. Mientras que la aplicación de las disposiciones legales no se asuma responsablemente, las quejas contra el sector público continuarán produciéndose por el incumplimiento de dicha *Ley*. Cada denuncia pone en evidencia que los 12 años transcurridos no han tenido demasiado efecto, porque no existe una política nacional realmente comprometida con el respeto de los derechos reconocidos a esta población. La entrada en vigor de la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* dota a la población con discapacidad de un instrumento más para exigir sus derechos.

En este mismo sentido, el próximo año se cumplirán 10 años de la entrada en vigencia de la *Ley Integral para la Persona Adulta Mayor*. Reiteradamente, la Defensoría de los Habitantes ha señalado a las autoridades gubernamentales correspondientes la necesidad de que sea definida una política integral en materia de vejez y envejecimiento, sobre todo porque persisten serios rezagos en el acceso al transporte público, a la salud, a las pensiones y a la vivienda.

El largo camino recorrido por las personas indígenas en busca de la aprobación de una legislación que amplíe el reconocimiento y mejore la exigibilidad de sus derechos no parece aún llegar a su fin. Mientras tanto el rezago en materia de salud, educación, vivienda, seguridad, servicios públicos y otros aspectos continúa diezmando a esa población, en una clara violación de sus derechos humanos.

Es similar la situación de los derechos de la población migrante y refugiada, a la espera de la aprobación de una reforma de la *Ley de Migración y Extranjería* que, aunque cuenta con el aval del Poder Ejecutivo se ha quedado rezagada debido a que se ha priorizado la aprobación de otros proyectos de mayor interés para algunos sectores legislativos. Hace falta la definición de una política migratoria a nivel estatal, ya que la problemática humana del fenómeno migratorio requiere de un abordaje inter-institucional coordinado y orientado por el respeto de los derechos humanos: trabajo, salud, educa-

ción, vivienda, etcétera. En tanto, aunque públicamente se reconoce la necesidad de la migración laboral para llenar las vacantes en el sector agrícola, la construcción, los servicios domésticos y el transporte público, cada vez que se denuncia la falta de supervisión de las obligaciones patronales es a los trabajadores y trabajadoras a quienes se acusa de ser una carga para el Estado, inculpándolos por las deficiencias de éste y por la evasión fiscal del sector privado.

Como se indicó con anterioridad la discriminación hacia la niñez se manifiesta sobre todo en las deficiencias en la asignación de recursos para garantizarles el derecho a la educación a los integrantes de este grupo poblacional. Por ello, no resulta extraño que el actual *Plan Nacional de Desarrollo* carezca de un enfoque integral de niñez y adolescencia. De manera similar, aunque no idéntica, las situaciones violatorias de los derechos de las mujeres no forman parte de los grandes desafíos, ni de las metas sectoriales, ni de las acciones estratégicas del *Plan Nacional de Desarrollo*.

En lo que se refiere a la lucha contra la discriminación de las personas con orientación sexual diferente a la heterosexual, la expectativa se mantiene en la aprobación de un proyecto de ley de unión civil entre personas del mismo sexo, pues de conformidad con los principios de igualdad y de no discriminación llenaría parte del vacío legal existente en materia de reconocimiento de derechos para esta población.

El Estado costarricense, en atención a los compromisos asumidos con su población y con la comunidad internacional, debe garantizar la eficacia y el respeto de la amplia normativa promulgada para prohibir y sancionar las diferentes formas de discriminación, pero no sólo desde lo punitivo, sino también a través de programas y campañas educativas permanentes mediante las cuales se concientice y sensibilice a la población sobre los violentos efectos de la discriminación, sobre las relaciones humanas, la convivencia en un mundo realmente solidario e igualitario, y en la relación armoniosa con la naturaleza.



La atención institucional contra la discriminación en México

Gilberto Rincón Gallardo*

RESUMEN

El presente trabajo pretende alcanzar dos metas. Por una parte, busca colaborar en la discusión sobre el fenómeno discriminatorio, ofreciendo algunas reflexiones en torno a su precisión conceptual, expresiones, alcances y costos sociales. Y por la otra, se propone efectuar un balance de los retos y logros de la reciente atención institucional contra la discriminación en los últimos cuatro años en México.

Introducción

A pesar de que en los últimos años México ha vivido un proceso de reformas institucionales y legales orientadas a actualizar su entramado jurídico-institucional, uno de los temas que mantiene una agenda pendiente es el cumplimiento cabal del derecho a la no discriminación. Distintos estudios internacionales y nacionales señalan la existencia de graves carencias de urgente atención en este ámbito, aun cuando también se han registrado progresos significativos. Con este telón de fondo, la meta de la política antidiscriminatoria del Estado mexicano es precisamente reducir la distancia entre las normas existentes y los estereotipos culturales con las prácticas cotidianas. Dicho de otra manera, se pretende traducir el espíritu de las normas en materia de no discriminación, recientes en la vida pública del país, en acciones de vigencia cotidiana.

Es cierto que la existencia de normas o instituciones no resulta suficiente para asegurar la eliminación de todas las formas de discriminación, pero sin ellas sería impensable iniciar una cruzada para resolver los problemas de la exclusión social. Por ello, es menester dimensionar los avances alcanzados en esta materia en nuestro país, con el fin de ubicarlos en una dimensión equilibrada. Si entendemos que la discriminación no sólo tiene que ver con brindar un trato diferenciado a las personas o con el rechazo cotidiano, sino que se traduce en la cancelación de derechos elementales y de oportunidades de desarrollo, entenderemos la urgente necesidad de trabajar conjuntamente entre el gobierno y la sociedad civil con el fin de enfrentar este fenómeno que nos afecta a todos. De ahí que

* Presidente de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD) y del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) de México.

el esfuerzo institucional que ha venido realizando el Estado mexicano en los últimos años por atender institucionalmente el problema de la discriminación reviste la mayor importancia, aunque también es justo señalar que todavía estamos lejos de alcanzar nuestro propósito.

El presente trabajo pretende lograr dos metas: busca contribuir en la discusión sobre el fenómeno discriminatorio, ofreciendo algunas reflexiones en torno a su precisión conceptual, expresiones, alcances y costos sociales; y llevar a cabo un balance de los retos y logros que la reciente atención institucional contra la discriminación ha dejado en los últimos cuatro años en México. En la primera sección se expondrán algunos aspectos generales sobre discriminación, desde la construcción conceptual y las formas en que se manifiesta hasta la manera en que es percibida por buena parte de la sociedad, con el fin de ubicar una propuesta sobre el contenido del concepto. En la segunda parte se abordará el papel del Estado en la atención institucional contra la discriminación, concretamente en los cambios legales en materia de derechos humanos que permitieron la incorporación de la no discriminación como un derecho fundamental en el catálogo de derechos de nuestro marco legal. Mención especial tendrá la creación de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, así como el origen, la descripción y el trabajo que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) viene desarrollando como el organismo público encargado de conducir la política antidiscriminatoria en México. Posteriormente, el siguiente apartado estará dedicado a identificar los retos y las tareas pendientes en materia de discriminación, mientras que el último contendrá los comentarios generales derivados de los apartados anteriores.

Panorama general de la discriminación en México

El concepto de discriminación

Existen varias acepciones del concepto en cuestión. Para el *Diccionario ideológico de la lengua española*, discriminar significa separar, distinguir o diferenciar una cosa de otra, aunque también se refiere a establecer diferencias en los derechos o en el trato que se da a determinados grupos humanos por motivos de raza, política, religión, etcétera. En ese mismo sentido, el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* define discriminar como separar, distinguir o diferenciar una cosa de otra, o bien dar trato de inferioridad o diferenciar a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, entre otros.

Según Jesús Rodríguez Zepeda existe una diferencia sustancial entre las dos acepciones que regularmente ofrecen los diccionarios. A la primera de ellas la llama “lexical”, pues está referida no a un uso político, sociológico, jurídico o filosófico del término –ni técnica ni conceptualmente–, sino a la manera en que se define en la lengua regular o léxico, por lo tanto es equivalente solamente a sepa-

rar, distinguir o escoger.¹ Ahora bien, sin duda que el sentido de discriminación que nos interesa es más social, más político, y justamente desde esta connotación el mismo autor menciona que “discriminación es una conducta culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales”.²

A partir de este argumento podemos identificar tres elementos esenciales sobre los cuales se estructura el concepto de discriminación. El primero encierra una desigualdad de trato que conlleva la exclusión, restricción o preferencia de una persona o grupo de personas. En segundo término observamos que la causa que motiva el trato desigual es una condición o cualidad específica de la persona. El tercer elemento se refiere a que el resultado es menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas que son objeto de discriminación.³ Conforme a estas premisas podemos concluir que la discriminación consiste, pues, en un conjunto de actitudes hacia una persona o un grupo de personas, en muchos casos motivadas por construcciones mentales dogmatizadas o, incluso, institucionalizadas culturalmente, que tienen por objeto y/o efecto (sea este último intencionado o no), violentar sus derechos y negarles el acceso a iguales oportunidades de desarrollo.

Dimensiones de la discriminación

Existen dos niveles elementales de la discriminación, uno que está relacionado con la infraestructura económica y que en nuestro país tiene que ver con la pobreza, y otro con los aspectos de tipo legal, institucional, educativo y cultural. La lucha institucional contra la discriminación en el caso de México atiende los aspectos relacionados con la segunda. Desde esta lógica, la discriminación es susceptible de manifestarse de muy diversas maneras, y sus consecuencias pueden ser igualmente variables. Se trata de un problema que se infiltra en todos los espacios de la vida social: desde los que tradicionalmente se ubican en el terreno de lo público, como el laboral o el electoral, hasta los que de entrada supondríamos por definición exentos a esta problemática, como los espacios educativo, social o familiar.

Por supuesto, los grados de discriminación son variables en la medida en que dependen de diferentes circunstancias, a pesar de que siempre existen elementos comunes en todas las prácticas

¹ Véase Jesús Rodríguez Zepeda, *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?*, col. “Cuadernos de la igualdad”, núm. 2, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), México, 2005, p. 11.

² *Ibid.*, p. 19.

³ Esta taxonomía ha sido propuesta por Carlos de la Torre sobre la expresión de discriminación racial contenida en la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*. Véase Carlos de la Torre, *El derecho a la no discriminación en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Porrúa, México, 2006, p. 4.

discriminatorias. En la vida cotidiana las manifestaciones mínimas de discriminación transitan por el lenguaje, cuando éste es utilizado para resaltar –peyorativamente la mayoría de las veces– ciertos rasgos que caracterizan o dan identidad a una persona o a un colectivo social.

Este tipo de señalamientos se convierten en prácticas sociales que paulatinamente fomentan la edificación de categorías de la otredad alimentadas por percepciones influidas por el medio y el contexto cultural. De esta forma se generan los prejuicios y los estereotipos, que no son otra cosa que las construcciones mentales de lo que creemos que son los otros, aunque su realidad se halle distante de como los concebimos. Esta percepción errónea se convierte en un factor determinante para que la discriminación se manifieste de manera más incisiva sobre ciertos grupos sociales, entre los cuales se pueden citar a las personas con discapacidad, los adultos mayores, las niñas y niños, las mujeres y la población indígena, entre otros.⁴

La discriminación atenta contra los bienes comunes más preciados de los seres humanos: la dignidad y la libertad, considerados elementos inherentes a la naturaleza humana desde las visiones más tradicionalistas hasta las más contemporáneas en materia de derechos humanos. En contraste, el principio de no discriminación se incrusta en un abanico de derechos básicos en la medida en que se relaciona de forma directa con el derecho a la igualdad. En ese sentido, la prerrogativa a no ser discriminado o discriminada puede considerarse un derecho sustancial que incluso va más allá del reconocimiento formal de igualdad ante la ley, puesto que tiene implicaciones prácticas en la vida social. Es decir, el ejercicio del derecho a la no discriminación conlleva el ejercicio del derecho a la igualdad por parte de un individuo, debido a que no sólo se refiere a una cuestión teórica de reconocimiento como igual ante la ley respecto de otros individuos, sino a un reconocimiento del Estado y del propio colectivo social que le permita al sujeto recibir un trato igualitario y disfrutar de un equitativo acceso a las oportunidades de desarrollo.

Por otra parte, la discriminación no afecta únicamente a aquéllos sobre quienes se manifiesta de modo directo y en donde sus repercusiones son más devastadoras. El fenómeno discriminatorio representa un obstáculo para la vida democrática y el desarrollo integral, por lo que afecta a todos los miembros de la sociedad. Así, la discriminación se traduce en fragmentación social en tanto que genera animadversión de unos sectores sociales contra otros. Por otra parte, impide el pleno ejercicio de todos los derechos y, en esa medida, reproduce la desigualdad, alimenta la pobreza y es un lastre para el desarrollo individual y colectivo.

⁴ Evidentemente, el universo de grupos sociales virtualmente expuestos a sufrir actos de discriminación es mucho más amplio. Los referidos aquí son los pocos reconocidos explícitamente en la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. Otros grupos que por sus particularidades suelen ser víctimas de discriminación son: jóvenes, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, personas que viven con VIH-sida, personas que profesan una religión distinta a la católica, migrantes, refugiados y extranjeros en general.

Radiografía de la discriminación en México

Aunque todavía no existen indicadores confiables y precisos para medir los niveles reales de discriminación en México, en 2005 la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), en colaboración con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), aplicó la *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, cuyos resultados, a pesar de derivar de percepciones y no de situaciones auténticas de discriminación, permiten formarse una idea de lo arraigada que está la discriminación en el imaginario colectivo y, en su justa proporción, de sus posibilidades de manifestación en la práctica. A modo ilustrativo –antes de cerrar este capítulo– a continuación ofrecemos algunos datos relevantes obtenidos como resultado de la *Encuesta*.

De acuerdo con la nota metodológica de la *Encuesta*, los objetivos eran principalmente cuatro: 1) indagar los patrones de discriminación entre la ciudadanía mexicana; 2) establecer las diferencias de grado y de forma entre las distintas poblaciones de estudio susceptibles a la discriminación; 3) conocer las principales manifestaciones de la discriminación en distintas esferas sociales, y 4) evaluar los factores relacionados con la discriminación entre los grupos seleccionados.

Conforme a estos objetivos, se consideraron diferentes poblaciones de estudio. Por un lado, una unidad poblacional constituida por personas mayores de 18 años para la aplicación de cuestionarios generales y, por otro, poblaciones de estudio específicas representativas de los grupos sociales entre los cuales se presume una mayor susceptibilidad a ser objeto de discriminación. El tamaño de la muestra en cada caso quedó de la siguiente manera:

Tamaño de la muestra	
Encuestas globales	1,482
Adultos mayores	761
Indígenas	765
Personas con discapacidad	594
Minorías religiosas	805
Mujeres	1,012
Preferencia sexual	200
Total	5,619

Sólo como precisión resulta necesario señalar que aunque el estudio también abarcó a personas con preferencias no heterosexuales, ante la dificultad de cubrir a este grupo social precisamente porque la discriminación de la que son objeto sus integrantes los obliga muchas veces a autorrecluirse, se optó porque esta sección del trabajo fuera considerada un tanto aparte, como un estudio de caso.

Por cuestiones de espacio nos limitaremos a resaltar solamente algunos aspectos de los resultados obtenidos de la aplicación de los cuestionarios generales.⁵ La *Encuesta* deja ver que las personas asocian la discriminación con la idea de un trato diferenciado, pero no con la conculcación de derechos y la negación de oportunidades de desarrollo. Cuando se le pidió a la gente que asociara el concepto de discriminación con dos ideas de las que se les presentaban, el 42% de los entrevistados respondió “tratar diferente a las personas”, mientras que el 14% lo asoció con “dar un trato negativo a alguien”; sólo el 7.3% de los entrevistados relacionó la discriminación con “limitar los derechos de las personas” y un 3.6% con “prohibir algo a las personas por su condición”. El mismo ejercicio se realizó respecto del concepto de exclusión social, siendo las ideas más frecuentes: “impedir la participación de alguien” (39.1%) y “descartar a alguien de una sociedad” (25.3%).

A partir de estos datos podemos corroborar que en el imaginario colectivo todavía no se tiene una idea clara de las dimensiones de la discriminación, además de que la noción de dicho concepto se asocia con su connotación más elemental, a saber, la de brindar un trato diferenciado a las personas, con lo cual se observa una tendencia de trivialización del fenómeno y de reduccionismo a una cuestión de relaciones personales, quedando de lado su transversalidad estructural, misma que impacta en el plano de los derechos humanos, del desarrollo y de la consolidación democrática.

Por otro lado, la mayoría de los entrevistados estima que el principal problema de los grupos considerados en situación de vulnerabilidad para relacionarse con los demás no es la discriminación de la que son objeto sino su condición misma. Así, el problema fundamental que las personas con discapacidad enfrentan a la hora de establecer relaciones con los demás, de acuerdo con el 26.9% de los entrevistados, es su propia discapacidad. En el caso de los adultos mayores, el 27% de los entrevistados considera que su principal problema es la edad; 46.4% cree que el gran inconveniente de la comunidad homosexual para establecer relaciones es su preferencia sexual, y la principal causa que se los impide a los indígenas es su dialecto (59.9%). Sólo en el caso de las mujeres se considera como problema básico para relacionarse con los demás no su condición de mujeres sino un factor estrechamente vinculado con la discriminación: el machismo, con 29% de las respuestas.

En general, el principal derecho que la gente cree que se les viola a las personas que integran los grupos tradicionalmente discriminados es el derecho al trabajo. En el caso de las personas adultas mayores esta opción ocupó el primer lugar, con un 22.7% de las respuestas, igual que para el caso de los indígenas, con un 11%. Respecto de las personas con discapacidad, se trata de la segunda res-

⁵ Si al lector le interesa conocer a detalle tanto la nota metodológica como todos los resultados de la aplicación de los cuestionarios generales y de los aplicados a cada uno de los grupos catalogados como vulnerables a la discriminación, al momento de escribir este artículo la información completa todavía se encontraba disponible en la página electrónica oficial de la Sedesol, www.sedesol.gob.mx

puesta más recurrente, con el 18.5% del total, y para las mujeres, esta fue la segunda respuesta más alta, con el 20.4%. Finalmente, para el caso de la comunidad homosexual resultó ser la tercera respuesta más elevada: 9.8%.

A partir de estos datos resulta sencillo darse cuenta de que el fenómeno discriminatorio encuentra su origen fundamentalmente en factores culturales alimentados por prejuicios, mismos que determinan las pautas de conducta de los individuos y la forma de relacionarse con ciertas personas o colectivos sociales. Así, la discriminación se encuentra ampliamente arraigada en el imaginario colectivo y se basa en construcciones de pensamiento que toman como referente únicamente ciertas características de las personas, tales como su color de piel, su origen étnico, la religión que profesan, etcétera, elementos que representan solamente una de las muchas cualidades que puede poseer un individuo y que, sin embargo, son suficientes para asignarle un estigma que lo coloca en una situación de desventaja respecto del resto de la sociedad, en la que son transgredidos sus derechos y libertades fundamentales.

El hecho de que a muchos entrevistados les parezca que las causas de la discriminación hacia los grupos considerados en situación de vulnerabilidad sean justamente las características que les dan identidad es una clara muestra de los elevados índices de intolerancia a la diversidad y a la pluralidad democrática, condiciones indispensables en la ruta sociohistórica hacia la cual nuestro país debiera encaminarse para transitar por el nuevo milenio.

La atención institucional de la discriminación en México

A pesar de que la discriminación es un problema añejo en nuestro país (probablemente milenario), no ha sido sino hasta hace apenas unos años cuando ha empezado a adquirir forma y un sentido político. En consecuencia, la lucha institucional contra este fenómeno en México es reciente. Aunque alrededor del mundo el principio de discriminación ha caminado de la mano con el esquema de los derechos humanos surgido para resarcir los efectos sociales de la Segunda Guerra Mundial, en México el tema permaneció durante mucho tiempo ausente de la agenda pública nacional. Prácticamente, no fue sino hasta las elecciones federales del año 2000 que los candidatos presidenciales comenzaron a prestarle atención a esta problemática, poniéndola en la mesa del debate público.

Hasta entonces, la noción de discriminación se asociaba solamente con un trato degradante, o lo que es lo mismo, con una forma de desigualdad en su expresión tal vez más trivial: la del trato cotidiano. Pocas veces se relacionaba discriminación y pobreza, y menos aún discriminación y negación de derechos. Sistemáticamente, muchas personas establecían un vínculo entre la discriminación y el racismo, y a su parecer, esta era una situación lejana a la realidad mexicana, como si el mestizaje poscolonial nos hubiera exentado de circunstancias de esa naturaleza. No obstante, la línea demo-

crática ascendente que nuestro país había seguido desde unos años antes –y que alcanzó su mayor logro hasta ese momento con el triunfo de un partido de oposición en la elección presidencial–, había sentado las bases para comenzar a entender la discriminación desde otras perspectivas y a valorarla como un problema prioritario.

El triunfo de Vicente Fox y la pérdida de la hegemonía por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) marcaron un hito en la historia política del país, y ello no porque en Fox se personalizase de modo caudillista el triunfo de la democracia, sino porque la alternancia significaba cambios sustanciales en el régimen sociopolítico que había prevalecido casi monolíticamente durante siete décadas. La alternancia política representaba la coyuntura perfecta para que el tema de la discriminación se introdujera en la lista de asignaturas pendientes a resolver en las agendas política y social.

Una iniciativa ciudadana como génesis del combate a la discriminación

La alternancia iniciada en el año 2000 significó una opción al autoritarismo y un aliciente para la participación ciudadana. Tomando ventaja de las nuevas condiciones, surgió una iniciativa ciudadana que justamente buscaba evidenciar la importancia de incorporar el tema de la discriminación como un elemento indisoluble en el proceso de transición democrática. Fue así como el 27 de marzo de 2001 se instaló formalmente una Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, un organismo plural y abierto a todas las formas de pensamiento integrado por 161 personas.

La pertinencia del tema y la naturaleza plural de la Comisión facilitaron que en su seno intercambiaran opiniones líderes y representantes de los principales partidos políticos del país, representantes del Poder Ejecutivo Federal, senadores y diputados (tanto federales como locales), dirigentes e integrantes de comisiones de derechos humanos, representantes de organizaciones civiles comprometidas con el desarrollo social y los derechos humanos, además de académicos y escritores de amplio reconocimiento.

La Comisión celebró tres reuniones plenarias, 55 reuniones de subcomisiones y 35 de equipos específicos de trabajo. Se llevaron a cabo siete foros regionales de discusión con la participación de especialistas y organizaciones locales, en los cuales se abordó la discriminación contra las mujeres en Ciudad Juárez; la discriminación contra niños y adultos mayores en Monterrey; la discriminación por preferencia sexual y temas de desarrollo humano y pobreza en Guadalajara; la discriminación contra personas con discapacidad y por estado de salud en el Distrito Federal; la discriminación religiosa en Puebla; la discriminación contra migrantes en Zacatecas; y la discriminación por pertenencia étnica o raza en Veracruz.⁶ Asimismo, la Comisión celebró, en colaboración con la Secretaría de Salud, un

⁶ Véase *Carpeta informativa del CONAPRED*, p. 40.

foro extraordinario sobre la discriminación en los servicios de salud en la ciudad de México. Por otra parte, se realizaron dos seminarios de especialización para el equipo de trabajo de la Comisión y se auspiciaron cinco conferencias magistrales y una videoconferencia internacional; se recibieron 17 estudios especializados sobre las distintas prácticas discriminatorias en México y se integró un archivo seminal con información sobre las legislaciones y los estudios en el terreno de la lucha contra la discriminación.⁷

Los trabajos de la Comisión iban encaminados a alcanzar tres propósitos centrales. En primer lugar, hacer visible el fenómeno de la discriminación y evidenciar sus perniciosos efectos, opuestos al contexto democrático que se supone había dado inicio; en segundo, promover un principio antidiscriminatorio equivalente o, en el último de los casos, derivado del derecho a la igualdad universalmente reconocido; y finalmente, positivizar este principio en términos jurídicos para incorporarlo como un derecho a ordenamientos de protección, además de que en estos últimos se previeran mecanismos de tutela y favorecieran la creación de condiciones para ejercer tal derecho.

La Comisión se propuso dos objetivos prácticos básicos. Por un lado, se buscaba que con los insumos generados como resultado de las discusiones pudiera elaborarse un proyecto legal que fuera propuesto a los poderes Ejecutivo y Legislativo, mismo que considerara tanto protecciones efectivas para toda persona contra cualquier acto de discriminación como la aplicación de políticas de compensación y de promoción que el Estado debería garantizar a quienes integran los grupos tradicionalmente expuestos a la discriminación. La otra meta consistía en impulsar la conformación de un órgano de Estado con atribuciones para promover y vigilar el cumplimiento de la propia ley que se estaba impulsando con el fin de penalizar la discriminación, así como para conducir la política antidiscriminatoria en México.

La Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación concluyó sus trabajos en noviembre de 2001 y presentó a los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como a la opinión pública, el proyecto de ley para prevenir y eliminar la discriminación y un informe general sobre el tema, titulado *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*.

El proceso legislativo

El diagnóstico efectuado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación apenas permitió vislumbrar algunas de las implicaciones negativas de este fenómeno, pero fue suficiente para reconocer la problemática y ventilar el tema en los altos círculos políticos y ante la opinión pública. Con este telón de fondo, y de manera paralela, en 2001, después de un intenso debate social y

⁷ *Ibid.*, p. 41.

político, en el seno del Congreso de la Unión se decidió adicionar un tercer párrafo al artículo 1 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con el objeto de incluir el derecho a quedar libre de cualquier forma de discriminación en el catálogo de garantías individuales que aquélla establece. El texto agregado fue el siguiente: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Una vez realizada esta reforma, y tomando como base el bosquejo de iniciativa de ley elaborado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, el 10 de abril de 2003 la iniciativa fue votada y aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados, y 19 días más tarde por la Cámara de Senadores. Así, el 12 de junio del mismo año dicha iniciativa se convirtió en la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (LFPED), un instrumento legal con vistas a reglamentar la cláusula antidiscriminatoria incorporada previamente al texto constitucional.

En una incipiente democracia, la composición plural de los órganos parlamentarios es poco favorable para lograr consensos, pues muchas veces las fracciones parlamentarias se polarizan y tienden a reproducir vicios de la partidocracia. El caso mexicano no es la excepción. Basta con recordar el empantanamiento legislativo que postergó a muchas reformas estructurales, entre ellas la reforma integral del trabajo, la fiscal y la tan llevada y traída reforma del Estado. Por ello, cabe destacar el hecho de que esta iniciativa fuese aprobada de manera unánime, lo que podría catalogarse como un logro legislativo sin precedentes. Ello resulta más significativo en la medida en que su origen se debe a una iniciativa ciudadana tanto para reformar la *Constitución* como en lo tocante a la elaboración del proyecto que creó la LFPED.

La LFPED establece disposiciones con el fin de prevenir y eliminar todas las formas de discriminación, así como para promover la igualdad de oportunidades y de trato para todas las personas o grupos asentados en territorio nacional. Asimismo, ofrece un catálogo de conductas que se consideran discriminatorias y que, por lo tanto, quedan prohibidas, y dispone las medidas positivas y compensatorias que los órganos públicos y las autoridades federales deberán adoptar a favor de la igualdad de oportunidades de diversos grupos, concretamente mujeres, niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad y población indígena. Otro aporte importante es una definición más precisa de lo que debe entenderse por discriminación. El artículo 4 de este ordenamiento estipula: “Se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de

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

Esta definición incorpora explícitamente la cuestión de la preferencia sexual, corrige el término de “capacidades diferentes” por el de “discapacidad” y agrega los conceptos de sexo, condición económica, embarazo y lengua como motivos de discriminación. Además, precisa que es condenable toda discriminación, sea intencional o no. Así, se considera discriminación toda distinción, exclusión o restricción que tenga por efecto –que no por objeto, como estipula el artículo primero de la *Constitución*– anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. Con la aprobación de la LFPED se concreta la positivización del derecho a la no discriminación, al incorporar esta prerrogativa al menos en dos instrumentos de observancia federal, la *Constitución Política* y la ley en la materia.

Un órgano del Estado para dirigir la lucha institucional con el fin de prevenir y erradicar la discriminación

Estas reformas podrían entenderse como las primeras políticas públicas realizadas por el Estado con el objeto de combatir la discriminación desde el terreno institucional, reconociendo con ello la importancia de atender una problemática que anteriormente se había dejado en manos del altruismo y la filantropía por su asociación reduccionista al plano del trato interpersonal. Sin embargo, no bastaba que las leyes prohibieran la discriminación; era necesario crear condiciones para poder ejercer el derecho a la no discriminación. Por tal razón, en la misma *Ley* se retomó el otro objetivo formulado por la Comisión Ciudadana: crear una entidad pública que se encargara de velar por el cumplimiento de la ley en la materia y de promover mejores condiciones para hacer efectivo el derecho a la no discriminación. Así, el 26 de abril de 2004 se instaló formalmente el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), organismo público semiautónomo cuya meta es justamente combatir la discriminación a nivel institucional y promover condiciones de igualdad para todas las personas.

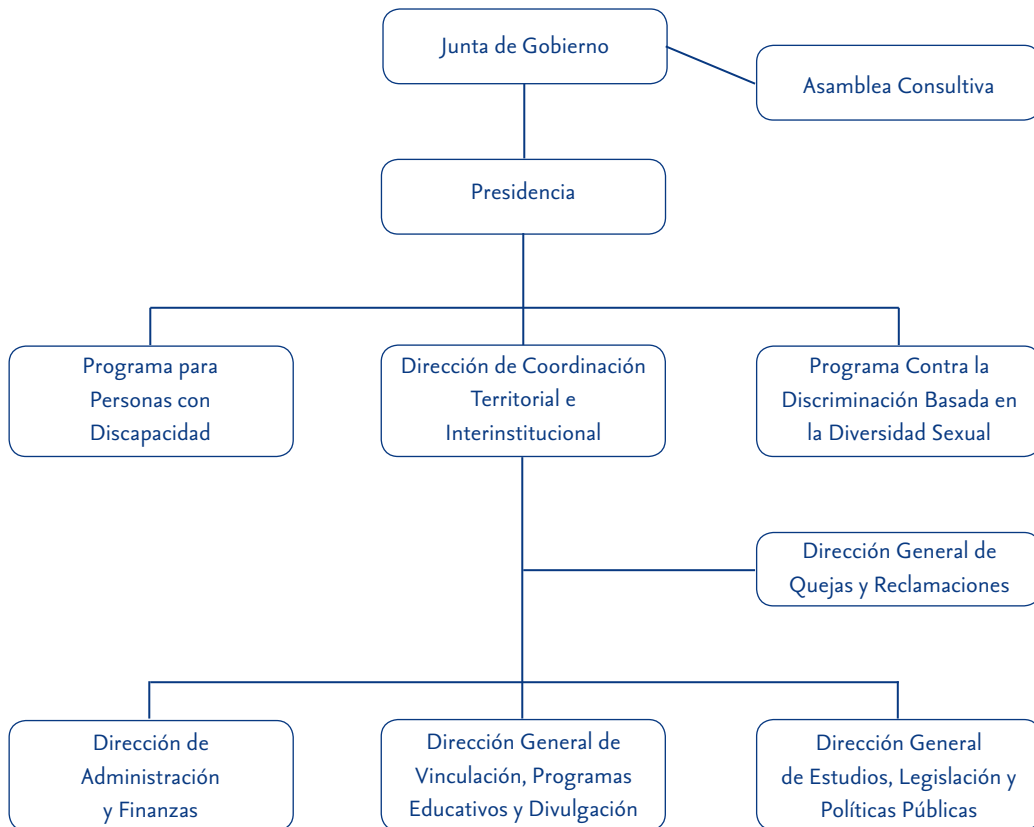
Según el artículo 16 de la LFPED, el CONAPRED es un organismo descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que goza de autonomía técnica y de gestión y que se encuentra capacitado para promover, recibir y atender denuncias por motivos de discriminación, sobre las cuales podrá emitir resoluciones sin estar subordinado a autoridad alguna, por lo que podrá tomar sus decisiones con plena independencia.

Los objetivos del Consejo, según el artículo 17 de la misma LFPED, son: 1) contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país; 2) llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; 3) formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional; y 4) coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal en materia de prevención y eliminación

de la discriminación. El espíritu del CONAPRED de luchar contra la discriminación tiene que ver con una perspectiva democrática global, es decir, que no puede existir una lucha fragmentada contra la discriminación o de trato discriminatorio para los grupos sociales que de manera tradicional han sido sujetos de discriminación y exclusión.

Para el desarrollo de sus funciones, el CONAPRED cuenta con dos clases de órganos: directivos y ejecutivos. Los primeros son la Junta de Gobierno y la Presidencia del Consejo, incluyendo la Asamblea Consultiva. Los segundos están representados por direcciones generales de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación; Estudios, Legislación y Políticas Públicas; de Quejas y Reclamaciones; la Dirección de Coordinación Territorial e Interinstitucional; y la Dirección de Administración y Finanzas. Asimismo, el Consejo también cuenta con dos programas especializados de apoyo: el Programa para Personas con Discapacidad y el Programa contra la Discriminación Basada en la Diversidad Sexual.

En el siguiente organigrama se ilustra la composición del CONAPRED:



Los órganos de gobierno del CONAPRED mantienen la esencia plural que observaba la Comisión Ciudadana que le dio origen, pues las decisiones no se toman de manera unilateral sino mediante un mecanismo en el que intervienen autoridades del gobierno federal, organismos públicos y sociedad civil. La Junta de Gobierno está integrada por cinco representantes del Poder Ejecutivo Federal y cinco miembros designados por la Asamblea Consultiva. A su vez, los representantes del Ejecutivo pertenecen a las siguientes secretarías: Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Salud, Educación Pública, y Trabajo y Previsión Social.

Por su parte, la Asamblea Consultiva es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolla el Consejo en materia de prevención y eliminación de la discriminación. Este órgano está compuesto por un número no menor de diez ni mayor de veinte ciudadanos, representantes de los sectores privado, social y académico. Finalmente, el presidente ejerce la representación legal del Consejo y es el responsable de planear, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento del mismo.

Para comprender mejor el trabajo que desempeñan las unidades ejecutivas del CONAPRED, a continuación se describen muy someramente las tres direcciones generales adjuntas, encargadas de operar las acciones sustantivas junto con los dos programas especiales.

Dirección General de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación

Sus dos objetivos principales están orientados a hacer de la discriminación un fenómeno visible y generar conciencia sobre ella entre los funcionarios públicos y la población en general mediante: 1) la promoción e instrumentación de programas, proyectos y acciones que influyan en una cultura de la prevención y eliminación de la discriminación, tales como: campañas de información y sensibilización; el desarrollo de un programa editorial; el impulso a programas educativos; la organización de concursos públicos; y la difusión de estudios e investigaciones sobre cuestiones de discriminación; y 2) el desarrollo de estrategias de colaboración con diversas instituciones mediante la suscripción de convenios de cooperación con representantes del sector público o instituciones privadas y sociales, tanto nacionales como internacionales, a partir del supuesto de que con ello podrá conseguirse una mayor presencia y participación del Consejo en la esfera internacional, dar seguimiento a las acciones del Estado mexicano derivadas de la adopción de mecanismos internacionales sobre derechos humanos, así como coordinar la verificación de medidas administrativas y programas para la prevención y eliminación de la discriminación que sean adoptadas tanto en las instituciones públicas como en las privadas.

Dirección de Estudios, Legislación y Políticas Públicas

Persigue la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en términos prácticos para todas las personas dentro del territorio nacional. Para ello, la Dirección desarrolla principalmente activida-

des como programar, organizar y coordinar investigaciones y estudios sobre la discriminación en el ámbito de lo político, lo económico, lo social o lo cultural; lleva a cabo un análisis legislativo con el fin de efectuar propuestas para la armonización de todos los ordenamientos jurídicos con la ley antidiscriminatoria y, desde esta óptica, sugerir iniciativas legales, reformas o ajustes a las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos. Esta área también se encuentra obligada a producir y promover la aplicación de políticas públicas con vistas a prevenir y eliminar la discriminación e integrar, instrumentar y dar seguimiento al *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, el cual delinea las principales políticas públicas en la materia.

Dirección de Quejas y Reclamaciones

Su meta principal es investigar presuntos actos o prácticas discriminatorias cometidas por individuos o autoridades, así como aplicar medidas administrativas en consecuencia. De acuerdo con la LFPED, el Consejo está facultado para recibir denuncias por presuntos actos discriminatorios. Éstas se formulan como quejas y reclamaciones. Las primeras son los procedimientos que se refieren a la denuncia de algún acto discriminatorio cometido por un particular, mientras que las segundas consisten en denuncias interpuestas a partir de conductas discriminatorias cometidas por servidores públicos o autoridades federales en el ejercicio de sus funciones.

Cuando una persona presenta una queja por haber sido víctima de un supuesto acto de discriminación, el Consejo inicia el procedimiento de investigación y conciliación, que se divide en seis etapas: 1) presentación de reclamaciones o quejas; 2) informe; 3) invitación a ambas partes para encontrarse y reconciliarse (proceso conciliatorio); 4) investigaciones; 5) resolución; y 6) medidas administrativas.

Estas últimas se aplican después de haberse firmado el acuerdo conciliatorio entre ambas partes y consisten sustancialmente en brindar cursos de capacitación a servidores públicos y particulares en materia de prevención de la discriminación y en la publicación de la resolución que ha sido alcanzada. Por ahora la LFPED no provee al Consejo de la capacidad jurídica para aplicar medidas coercitivas.

Programas especiales

El objetivo de estos programas es diseñar y proponer estrategias institucionales para facilitar la puesta en práctica de acciones concretas de solución a los problemas derivados de la discriminación que se ejerce en contra de las personas con discapacidad y de aquellas que tienen una preferencia sexual diferente de la heterosexual. Estos programas buscan asegurar que los derechos constitucionales a la libertad y a la igualdad sean garantizados sin discriminación alguna.

Alcances a mediano y largo plazos

Para cumplir con su mandato legal, el CONAPRED ha diseñado una estrategia nacional para combatir la discriminación, la cual está integrada por cinco ejes básicos, mismos que se enlistan a continuación:

- Puesta en práctica de acciones que influyan en la cultura de la no discriminación.
- Diseño de políticas públicas que incluyan medidas positivas y compensatorias.
- Revisión del marco legal nacional con el fin de ajustarlo en consonancia con la LFPED y con las normas internacionales sobre derechos humanos.
- Desarrollo de estudios especializados sobre discriminación.
- Atención de quejas y reclamaciones por presuntos actos de discriminación.

Esta estrategia contempla la colaboración con interlocutores de distinta naturaleza, tales como entidades de los gobiernos federal, estatales y municipales, académicos, instituciones educativas, empresarios y organizaciones de la sociedad civil. Sólo mediante la colaboración de todos estos actores será posible conseguir cambios de fondo en favor de la igualdad y en contra la discriminación. Pensar que el CONAPRED por sí sólo será capaz de resolver una problemática de esa magnitud resultaría ingenuo.

Al respecto es menester recordar que, como se señaló en la primera sección de este documento, el fenómeno discriminatorio encuentra su origen, principalmente, en factores culturales, mismos que determinan las pautas de conducta de los individuos y la forma de relacionarse con ciertas personas o colectivos sociales. Por ello, resulta necesario enseñar a las generaciones nuevas los valores y los principios de la coexistencia en la diversidad; los valores de la tolerancia, la legalidad, y la igualdad; y la construcción de acuerdos a través de un debate racional. El empleo de campañas públicas, generación de materiales impresos, programas educativos, discusiones, debates públicos, actividades de divulgación y estrategias de información son parte de este esfuerzo institucional. No obstante, los resultados en esta materia no se verán reflejados en el corto plazo, pero si no se comienza a actuar desde ahora se postergarán indefinidamente. A esto habrá que agregar el fortalecimiento de las estrategias del Consejo en materia internacional, con la finalidad de posicionarlo como un interlocutor confiable y serio en el orbe, así como para el acopio de experiencias internacionales exitosas en el campo de los derechos fundamentales y de no discriminación, con el fin de retomarlas y derivar lecciones para el caso mexicano.

Por otra parte, el CONAPRED tiene el deber de diseñar una política pública consistente, que contemple la instrumentación de medidas positivas y compensatorias a favor de los grupos más proclives a la discriminación. En ese sentido, ya existe el registro de una política pública integral que incluso

podría considerarse la fuente de otras políticas públicas, puesto que a mediados de 2006 el Consejo presentó formalmente el primer programa diseñado para combatir la discriminación en y desde la administración pública federal: el *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (PNPED), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio del mismo año. En este momento se elabora el *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2008-2012*.

Después de concluirlo será menester crear mecanismos de seguimiento y evaluación que favorezcan la identificación de los problemas en la aplicación de políticas públicas en la materia, así como de las reticencias y los logros. Con un seguimiento puntual de estas líneas de acción en la administración pública federal existirán mayores probabilidades de generar un efecto de cascada en el que los gobiernos y entidades a escala estatal y municipal emulen las experiencias exitosas de la esfera federal en materia de no discriminación.

Una condición a cumplir irremisiblemente para mejorar las políticas públicas contra la discriminación –y que debe igualmente asumirse como un reto debido a que los antecedentes son muy precarios– es la generación de indicadores. Con ellos será posible identificar con mayor precisión y certeza la manera en que se manifiesta la discriminación, los espacios donde más recurrentemente lo hace y los niveles que puede alcanzar. A diferencia de la *Encuesta Nacional sobre Discriminación* de 2005 –y sin restarle ningún mérito–, una familia de indicadores derivados del análisis práctico de la realidad elevará la eficacia de las políticas públicas en la medida en que oriente su diseño y aumente la precisión en las estimaciones de su impacto.

Otro reto a alcanzar en el mediano y largo plazos es la revisión de ordenamientos legales de distinta índole, con el objeto de hacerlos compatibles con los preceptos de la LFPEd. En otras palabras, habrá que incorporar en el espíritu de la acción legislativa una visión ajena a toda forma de discriminación para evitar que al amparo de las mismas leyes puedan cometerse actos de discriminación en apariencia justificadamente. Un segundo paso tendrá que ver con contagiar de este espíritu a los órganos encargados de la impartición de justicia y sus agentes. La persuasión que se pueda lograr en los jueces y las corporaciones policiacas será fundamental para elevar las probabilidades de acceso a la justicia en condiciones de igualdad y lejos del abuso del poder. Por otro lado, un reto más entre el corto y mediano plazos consiste en la realización y divulgación de estudios e investigaciones en materia de no discriminación. Sin duda, la generación de insumos para el diseño de políticas públicas descansa también en buena medida en la capacidad de generar conocimiento especializado en la materia. Por ello, es menester formar especialistas en el tema y difundir la temática de la discriminación en el ámbito de la academia y la ciencia.

Debe destacarse que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación lanzó en 2007 la convocatoria para que instituciones públicas, privadas y sociales que se distinguen por llevar a cabo programas y medidas con vistas a prevenir la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y

presupuestos obtuvieran un reconocimiento. Para ello, es necesario que las instituciones –que participen a propia solicitud–, se sometan a la instrumentación del *Modelo de Reconocimiento por la Cultura de la No Discriminación*, creado por un comité técnico asesor convocado por el CONAPRED y que estuvo compuesto por especialistas y funcionarios de instancias relacionadas con la responsabilidad social y temas afines.

Este instrumento pretende definir los criterios y los indicadores que permitan evaluar la forma y el grado en que las distintas instituciones y organismos cumplen con los requisitos mínimos indispensables de la no discriminación en su funcionamiento interno y externo. Hemos entregado el reconocimiento a 15 instituciones públicas, privadas y sociales que se distinguieron por desarrollar actividades tendentes a la prevención y eliminación de cualquier forma de discriminación. El reto es llegar a más organizaciones para que en el ámbito laboral se reduzcan gradualmente los niveles de discriminación.

Estas son las tareas principales que habrán de ser resueltas en el corto, mediano y largo plazos conforme a la infraestructura institucional con que el Estado mexicano ya cuenta, pero también se debe tomar en consideración que todavía se encuentran pendientes algunos ajustes de fondo. Por ejemplo, un primer tema sobre el cual deberían concentrarse todas las energías es conseguir la independencia total y absoluta del CONAPRED, pues aunque éste cuenta con autonomía técnica y de gestión –lo cual le faculta para recibir presupuesto propio y tomar sus determinaciones sin sujetarse a alguna otra dependencia–, es necesario que se le otorgue con el fin de que consiga consolidarse como una autoridad confiable en materia de derechos humanos, una autonomía similar a la de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) o el Instituto Federal Electoral (IFE). Mientras ello no suceda, su vinculación con el gobierno puede, eventualmente, restarle credibilidad y alejarlo de la figura del *ombudsman*.

Por otro lado, también debe fortalecerse al Consejo con mayores recursos que le permitan ampliar sus alcances institucionales. Resulta indispensable que la no discriminación vaya más allá del discurso y se convierta en una práctica cotidiana, para lo cual la voluntad política de los órganos legislativos y de los representantes del Ejecutivo juega un papel fundamental.

El incremento de recursos debería traducirse no sólo en mayor presupuesto para el CONAPRED, sino en apoyos de otra índole, como la cesión de tiempos de Estado para la transmisión de sus campañas o la creación de programas de incentivos fiscales a las empresas que apliquen medidas antidiscriminatorias; apertura de las instituciones para que su personal reciba capacitación en materia de no discriminación; etcétera.

Igualmente, aunque ya se hablaba de la necesidad de armonizar el sistema jurídico de México con los principios de la no discriminación y con algunos de los instrumentos internacionales a los cuales se ha adherido nuestro país en materia de derechos humanos, también es necesario revisar la propia

LFPED, a la luz de la experiencia que han dejado los tres años durante los que ha estado vigente. A pesar de que resulta evidente la necesidad de un análisis más minucioso, de entrada se sugiere asignarle un carácter más coercitivo a la propia LFPED con el fin de elevar la efectividad de los mecanismos de denuncia y del propio accionar del CONAPRED. Por supuesto, no se trata de establecer instrumentos penales ni de separar al Consejo de la familia del *ombudsman*, pero es innegable que habrá que ser creativos para pensar en formas que obliguen a ver la prohibición de discriminar como un imperativo legal que, en consecuencia, prevé sanciones de algún tipo, mismas que efectivamente impliquen la desincentivación de las conductas de esta índole. Dentro de este análisis también habrá que pensar en cómo lograr que los particulares que cometan un acto discriminatorio accedan a someterse al proceso de conciliación. En fin, estos últimos retos se antojan más complejos, pero a tres años de experiencia desde la aprobación de la LFPED, deben ser tomados seriamente en consideración.

El trabajo en el ámbito internacional

Desde la creación del CONAPRED, uno de sus objetivos fue vincularlo al circuito internacional de los derechos humanos (ONU, OEA y UE) y posicionar el tema en el ámbito regional. Para tal fin, destaca la atención a actividades con los organismos que dependen del sistema de las Naciones Unidas. Tal es el caso de los trabajos realizados con el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer y para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). En este tenor sobresalen las actividades conjuntas con organismos multilaterales de diversa índole, como la OEA –con quien recientemente se ha firmado un convenio de colaboración–; la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; y la relación que mantenemos con la Unión Europea. Con instituciones internacionales de corte civil hemos llevado a cabo acciones conjuntas; por ejemplo, con Amnistía Internacional y Sin Fronteras IAP, con quienes hemos dado continuidad al proyecto interinstitucional Agenda Estratégica sobre la Prevención de la Discriminación a Personas Refugiadas, Migrantes y Extranjeras en México, en el cual también participan funcionarios del ACNUR y es coordinado por el CONAPRED.

Desde la creación del Consejo hemos trabajado con gran intensidad apoyando la iniciativa mexicana que se hiciera en la Conferencia de Durban de 2001 a la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de acordar una convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Debía ser el primer tratado internacional de derechos humanos del siglo XXI. Después de cinco años, el 13 de diciembre de 2006, la Asamblea General de la ONU aprobó en su LXI periodo de sesiones la

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que debe constituirse en la base legal para generar una mejor calidad de vida de alrededor de 650 millones de personas con algún tipo de discapacidad en el mundo. La *Convención* también ha sido relevante porque por primera vez en la historia –y también por iniciativa de México–, las organizaciones de la sociedad civil de personas con discapacidad acreditadas ante la ONU participaron de forma activa en los trabajos, siendo fundamentales sus contribuciones para alcanzar consensos. Finalmente, el 3 de mayo de 2008 la *Convención* entró en vigor al depositarse ante la Secretaría General de la Organización el mecanismo de ratificación número 20.

En 2007 tuvo lugar el “Encuentro Iberoamericano de Desarrollo Social, Democracia y No Discriminación. El Combate a la Discriminación en las Políticas de Desarrollo Humano y Social”, tercer evento internacional de esta naturaleza en el que se convocó a 16 instituciones similares al Consejo y a las seis organizaciones de la sociedad civil más representativas de la comunidad iberoamericana de naciones que se encargan del combate institucional contra cualquier forma de discriminación, con la finalidad de intercambiar experiencias y responder a la interrogante sobre el impacto negativo del fenómeno discriminatorio en el desarrollo y alcance regional de los objetivos del milenio. Como resultado de la reunión se conformó la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD), con el fin de llenar un vacío en la materia, hacer visible el tema de la discriminación en la región, fortalecer la coordinación regional y mejorar las relaciones entre los organismos similares al Consejo en otras naciones, articular los esfuerzos nacionales que de otro modo permanecerían aislados, aprovechar la experiencia de las organizaciones no gubernamentales en estos temas, impulsar la cultura de la no discriminación, e incluir el tema en las agendas públicas de los países iberoamericanos. Y todo ello con vistas a crear mejores condiciones institucionales en nuestros países, tratando de avanzar en las tareas de la inclusión social y el desarrollo integral.

Uno de los primeros logros de la RIOOD fue el hecho de que en 2007 el gobierno de México propuso ante la Secretaría General de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se incluyera en la *Declaración final* un punto sobre la importancia del combate a la discriminación en la región desde la perspectiva de la construcción democrática y la cohesión social, así como que se declarara al 2008 como el Año Iberoamericano contra Todas las Formas de Discriminación. Esta propuesta fue aceptada por los países iberoamericanos, por lo que fue incluida en el punto 16 de dicho documento. Todos los miembros de la RIOOD nos congratulamos por este acontecimiento y nos sentimos orgullosos por el cumplimiento de uno de los compromisos centrales asumidos por la Red en nuestro programa de trabajo; creemos que a partir de ello, el año 2008 se ha constituido como un camino más terso para el logro de nuestros propósitos tanto en el plano nacional como en el internacional.

Comentarios finales

Para recapitular, cabe señalar de manera muy puntual que la lucha institucional contra la discriminación desarrollada en México desde hace poco más de cuatro años aborda diversos aspectos de la superestructura social como ámbito legal y normativo, educativo y cultural. Las limitaciones económicas derivadas del modelo económico que se aplica en nuestro país no son objeto de esta lucha institucional.

El hecho de que en años recientes se haya puesto sobre la mesa el tema de la discriminación es un logro significativo, sobre todo si se considera que durante décadas permaneció en el olvido y se concebía solamente como una cuestión de trato. El hecho de que se hubiere reconsiderado en fechas recientes este tema en relación con una cuestión de derechos, el contexto democrático y la agenda de desarrollo es igualmente importante. Profundizar en esta discusión y transmitir su sentido a toda la sociedad y a las agencias del Estado son todavía acciones parciales. La iniciativa ciudadana que dio origen al proceso de reconocimiento de la discriminación como un problema estructural constituye un ejemplo de participación social que debe ser emulado, sobre todo, en un contexto democrático.

La incorporación de la no discriminación en el derecho positivo como una expresión del derecho a la igualdad es un logro valioso. Sin embargo, a cuatro años de vigencia de este nuevo marco normativo se hace ineludible la necesidad de revisarlo a la luz de la experiencia y modificarlo según estos parámetros.

Durante estos años la lucha institucional contra la discriminación y a favor de la igualdad tomó forma mediante la creación del CONAPRED. El nacimiento de esta institución, sus características y desempeño durante sus primeros años de vida resultan de gran valía, aunque al igual que la LFPEd en la materia, a estas alturas sería conveniente realizar algunos cambios que le dieran plena autonomía y mayores recursos para fortalecer su infraestructura y sus alcances.

Aunque la política antidiscriminatoria del Estado mexicano es conducida por el CONAPRED, de nada servirá si el resto de sus agencias no se comprometen con esta causa. Por ello, es necesario que los grandes programas nacionales se nutran y complementen desde distintas perspectivas. Para su seguimiento y evaluación deberán crearse mecanismos eficaces e integrales, con el fin de resolver los grandes problemas del país puntual y no parcialmente.

En el ámbito internacional, el CONAPRED es uno de los pocos organismos dedicados integralmente a combatir el fenómeno de la discriminación. Sólo Argentina y Francia cuentan también con un organismo similar. En una lógica democrática, la lucha contra todas las formas de discriminación se vuelve el elemento indispensable de la convivencia respetuosa en la diversidad. El camino por recorrer apenas empieza.

Bibliografía

- ALVAR EZQUERRA MANUEL, director
1998 *Diccionario ideológico de la lengua española, primera edición*, Vox, Barcelona.
- BECERRA GELOVER, ALEJANDRO
2006 “Fighting Discrimination in Mexico. The Case of the National Council for the Prevention of Discrimination”, documento presentado como contribución para el *Global Report on Labor Discrimination 2007*, Naciones Unidas, mayo, Ginebra.
- BECERRA GELOVER, ALEJANDRO, y YERELI Y ROLANDER GARMENDIA
2005 “El derecho a la no discriminación: una perspectiva internacional”, en *El Cotidiano*, año 21, núm. 134, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- 2005 “Discriminación y derechos económicos, sociales y culturales”, en *Derechos económicos, sociales y culturales*, Secretaría de Relaciones Exteriores-Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos-Comisión Europea, México.
- 2005 “Flujos migratorios y discriminación”, en *Derechos humanos de los migrantes*, Secretaría de Relaciones Exteriores-Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos-Comisión Europea, México.
- 2001 COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN
La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad, Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, México.
- 2004 CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN
Carpeta Informativa del CONAPRED, México.
- 2004 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México.
- 2005 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Esfinge, México.
- GUTIÉRREZ ESPÍNDOLA, JOSÉ LUIS
2006 “Educación para la no discriminación. Una propuesta”, en varios autores, *Educación en derechos humanos*, Secretaría de Relaciones Exteriores-Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos-Comisión Europea, México.

2004 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO
Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, México.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS

2005 *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?*, col. “Cuadernos de la Igualdad”, núm. 2, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

2005 *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, Sedesol-CONAPRED, México.

TORRE MARTÍNEZ, CARLOS DE LA

2006 El derecho a la no discriminación en México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.

Inclusión, diversidad y no discriminación en la educación. Los retos de América Latina¹

José Luis Gutiérrez Espíndola*

RESUMEN

En el presente artículo el autor reflexiona sobre las múltiples maneras en que la discriminación socava y niega la diversidad propia de lo humano, al tiempo que reproduce y acentúa las profundas desigualdades que caracterizan a nuestros países. En la búsqueda de caminos que conduzcan hacia una sociedad donde prevalezca el respeto a la diversidad y una mayor equidad, con frecuencia se dirige la mirada, nos dice, hacia lo que la educación puede hacer para revertir las desigualdades y para no ser ella misma factor de exclusión. Para que nuestros sistemas educativos puedan aportar a ese propósito necesitan introducir cambios de fondo en su filosofía y su lógica de operación con el fin de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de todas las personas, sin distinción, a una educación de calidad capaz de proveerlas de competencias relevantes para lograr una vida digna, libre y productiva. Una pequeña gran revolución educativa que se resume en el concepto de inclusión educativa.

Libertad, diversidad y no discriminación

Como sugiere atinadamente Avishai Margalit,² la libertad fundamental es la libertad de ser, esto es, la posibilidad y el derecho de cada persona de expresar su humanidad de la manera que mejor le parezca, sin más restricciones que las impuestas por la libertad, la dignidad y los derechos de las demás personas. La libertad así entendida da lugar a la diversidad de lo humano. Las sociedades libres se distinguen no sólo por ser diversas, sino por respetar, proteger y alentar la diversidad.

* Es director general adjunto de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

¹ Versiones iniciales del presente texto fueron presentadas como ponencias en el seminario “Hacia una universidad incluyente. El aula universitaria como escenario de la diversidad”, organizado por el Departamento de Educación, el Programa de Interculturalidad y Asuntos Indígenas y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, en la ciudad de México, el 1 de noviembre de 2007, y en el 11 Congreso Internacional: “La inclusión educativa, un horizonte de posibilidades”, celebrado en Monterrey, Nuevo León, el 4 de junio de 2008. Por otra parte, el autor agradece el generoso apoyo de Carlos de la Parra, de la Universidad de Santa Fe, Bogotá, por los materiales facilitados en torno al tema de la discapacidad y la inclusión educativa en las universidades.

² Véase Avishai Margalit, *La sociedad decente*, Paidós, Barcelona, 1997.

Si la discriminación es tan ominosa, es precisamente porque niega la libertad de ser a determinadas personas y grupos sociales cuyos rasgos y atributos se consideran desviados respecto de lo que la sociedad ha consagrado como aceptable, normal y esperable. De este modo, la discriminación termina haciendo nugatorio el derecho a la diferencia, en virtud de que, merced a procesos sociales de construcción de estigmas, ciertas diferencias pasan a ser consideradas ilegítimas (lo mismo el color de la piel que determinada condición socioeconómica, de salud o migratoria, las creencias religiosas minoritarias, la preferencia sexual distinta de la heterosexual, el origen étnico, la lengua y muchos aspectos más).

El fenómeno discriminatorio se asienta, pues, en una idea según la cual ciertas diferencias, al ser percibidas como heréticas y perturbadoras del orden que cohesionaba a una comunidad, son estigmatizadas, convirtiéndose de ese modo en los motivos que legitiman el rechazo, el odio y la persecución, pero también la negación de los derechos fundamentales y las oportunidades de desarrollo para los *diferentes*, para los *otros*.

Al negar a algunas personas y colectivos sociales los derechos y oportunidades que son accesibles a los demás, la discriminación se convierte, por un lado, en fundamento de privilegios sociales, y por otro, en el instrumento por excelencia de la exclusión social de millones de personas. De ahí que políticas eficaces de combate a la pobreza, la marginación y la desigualdad social son impensables si no se incorpora en ellas el componente de la no discriminación, la igualdad de oportunidades y la inclusión de los numerosos colectivos que, al ser estigmatizados, han sido colocados en una situación de desventaja y vulnerabilidad social.

El desafío de la educación

En la búsqueda de caminos que conduzcan hacia una sociedad en la que exista pleno respeto a la diversidad y mayor equidad, con frecuencia se dirige la mirada hacia la educación. No sin razón, se la percibe como una herramienta poderosa para impulsar cambios de fondo. Paradójicamente, en lugar de ser ese motor de transformación, la educación se convierte muchas veces en un instrumento que acentúa las situaciones de desventaja y las desigualdades existentes.

Así, por ejemplo, aunque desde décadas atrás México ha realizado esfuerzos importantes para poner la educación al alcance de todos, los resultados han sido más bien exigüos. Y es que en algún momento pareció pensarse que el nudo del problema estaba casi por entero en la cobertura. Sin embargo, el gran avance logrado en la creación de infraestructura educativa y en la ampliación de la cobertura, sobre todo en el nivel de la educación primaria, no ha impedido que todavía hoy grupos importantes de niñas, niños y jóvenes sigan fuera del circuito escolar. Por lo demás, tampoco se han

logrado abatir los altos niveles de analfabetismo y analfabetismo funcional, ni los de repetición y deserción, ni mucho menos mejorado el aprovechamiento escolar medido en términos de capacidades de los alumnos para desarrollar su potencial, convivir en un contexto de diversidad e insertarse eficazmente en el mundo del trabajo.

Los magros resultados se deben con toda seguridad al hecho de que, si bien nuestro sistema educativo ha crecido a pasos agigantados, la racionalidad con la que opera se ha mantenido virtualmente intacta. En efecto, aunque resulta imposible ignorar el peso de los factores económicos, sociales y culturales en la explicación tanto de las altas tasas de repetición y deserción como de los bajos niveles de aprendizaje y desarrollo de competencias, éstos también son el resultado de un gran número de factores fuertemente vinculados a las formas como se concibe y funciona el sistema educativo. ¿Cuáles son esos factores internos del sistema educativo que contribuyen a los malos resultados en términos de eficiencia, equidad y calidad, y que terminan traduciendo la desigualdad socioeconómica en desigualdad educativa y, más tarde, en nueva y mayor desigualdad socioeconómica? En un sentido general, que trasciende el caso mexicano, pueden mencionarse los factores siguientes:³

- a) Una política educativa íntimamente ligada a las visiones, expectativas y demandas de las corporaciones instaladas dentro del sistema educativo.
- b) Una visión prescriptiva del currículum pensada e instrumentada de arriba hacia abajo.
- c) La imposición de estilos homogéneos de enseñanza que ignoran los diferentes modos en que los alumnos entienden y aprenden (esto es, la persistencia del alumno ideal sobre el real).
- d) La ausencia de material didáctico pertinente que respalde los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- e) Una preocupante desconsideración de las historias, sensibilidades, identidades, creencias y expectativas de los docentes como factores clave en los procesos de cambio curricular.
- f) Los rígidos sistemas de evaluación aplicados a los estudiantes.
- g) La imposibilidad de acceder a un proceso de aprendizaje basado en la lengua materna de los alumnos, así como en los conocimientos y en las prácticas nacionales y/o locales.

A estos elementos, que en mucho explican los precarios resultados de los sistemas educativos de varios de nuestros países latinoamericanos, habría que añadir al menos los siguientes: sistemas de

³ Véase Renato Opertti, “Un desafío para compartir”, texto preparatorio de la XLVIII Reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE), a celebrarse en 2008, con el tema “Inclusión educativa: el camino del futuro”, Unesco-Oficina Internacional de Educación (OIE), s/f.

evaluación formalistas y centrados en la memorización de contenidos, estructuras educativas paralelas para atender a grupos específicos en condiciones de desventaja y, en el centro de todo ello, la convicción de que hay, por naturaleza, estudiantes educables y estudiantes no educables.⁴

A la luz de lo anterior, cada vez resulta más claro que poner la educación al alcance de todos tiene que ver no sólo con lograr mejores tasas de acceso, retención y egreso –las cuales pueden obtenerse incluso con políticas inarticuladas–, sino sobre todo con hacer efectivo el derecho de todas las personas sin excepción, en especial de niñas, niños y jóvenes, a una educación de calidad capaz de proveerlas de competencias relevantes para lograr una vida libre, digna y productiva.

El marco normativo de la educación para todos

A ello apunta el marco filosófico y normativo internacional existente en materia de derecho a la educación, en el que cabe destacar la *Convención sobre los Derechos del Niño*, la *Declaración Mundial de Educación para Todos* o *Declaración de Jomtien*, la *Declaración de Salamanca* y el *Marco de Acción de Dakar*. El primer instrumento mencionado, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, establece en su articulado que:

- a) La educación es un derecho de todos los niños, niñas y jóvenes.
- b) El acceso a este derecho debe estar exento de discriminación e inspirarse en la igualdad de oportunidades.
- c) El sistema escolar debe garantizar un trato compatible con la dignidad humana.
- d) La educación ha de orientarse por objetivos de calidad que desarrollen al máximo las capacidades del niño, preparándolo para la vida adulta.

Por su parte, la *Declaración de Jomtien*, producto de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Tailandia en 1990, fue más allá y bien puede afirmarse que en sus postulados se encuentran las bases de la denominada “educación incluyente”. Como nos recuerda la Unesco, la Conferencia concluyó que en muchos países persistían tres problemas fundamentales:

⁴ La no educabilidad, por cierto, siempre se atribuye al alumno, a su nivel de inteligencia, a su dotación genética o a su precario capital cultural, producto de entornos sociales empobrecidos, pero nunca se asume como un problema imputable a una conformación social inequitativa y a una escuela incapaz de percibir y atender la diversidad, punto sobre el que más adelante volveré.

- a) Las oportunidades educativas eran limitadas y muchas personas tenían poco o ningún acceso a la educación.
- b) La educación básica estaba concebida en términos restringidos de alfabetización y cálculo, y no como una base más amplia de aprendizajes para la vida y la ciudadanía.
- c) Ciertos grupos en condiciones de desventaja social (personas con discapacidad; miembros de grupos étnicos y minorías lingüísticas; niñas y mujeres; etcétera) enfrentaban el riesgo de ser totalmente excluidos de la educación.⁵

Frente a esa realidad, la Conferencia reafirmó que extender las oportunidades educativas para todos era un imperativo y un asunto de derechos, que exigía una visión ampliada, consistente en garantizar al menos las metas siguientes:

- a) Universalizar el acceso a todos los niños, niñas, jóvenes y adultos, y promover la equidad, asegurando que los grupos hoy subrepresentados tengan acceso a la educación básica.
- b) Centrarse en la adquisición y los resultados de aprendizaje más que en la mera cobertura.
- c) Ampliar los medios y el ámbito de la educación básica.
- d) Mejorar los entornos de aprendizaje asegurando, por ejemplo, que los alumnos reciban la nutrición necesaria, así como los cuidados de salud y el apoyo físico, material y emocional que necesitan para beneficiarse genuinamente de la educación.
- e) Reforzar las alianzas con distintos sectores de la sociedad.

Teniendo como trasfondo estas reflexiones, la Conferencia Mundial sobre Necesidades Especiales celebrada en Salamanca en 1994 postuló como principio rector de su *Marco de acción* que las escuelas debían acoger a todos los niños, independientemente de sus condiciones personales, culturales o sociales.

En el mismo sentido, el *Marco de acción de Dakar*, postulado por el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Senegal en abril de 2000, reafirmó la idea de que todos los niños, jóvenes y adultos, en su condición de seres humanos, tienen derecho a beneficiarse de una educación que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje en la acepción más noble y plena del término, de una educación que comprenda aprender a ser, aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a vivir con los demás. Para ello, los participantes en el Foro se comprometieron, entre otras cosas, a:

⁵ Véase Unesco, *Temario abierto sobre educación inclusiva. Materiales de apoyo para responsables de políticas educativas*, Unesco-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), Santiago de Chile, 2004, pp. 15-24.

- a) Extender y mejorar la protección y la educación integrales de la primera infancia, especialmente de las y los niños más vulnerables y desfavorecidos.
- b) Velar por que antes del año 2015 todos los niños (y sobre todo las niñas) que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
- c) Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados con el fin de lograr resultados universales de aprendizaje, reconocidos y mensurables, especialmente en las áreas de lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.
- d) Fomentar políticas de educación para todos explícitamente vinculadas con la eliminación de la pobreza y las estrategias de desarrollo.
- e) Crear entornos educativos seguros, sanos, incluyentes y dotados de recursos distribuidos de modo equitativo, con el fin de favorecer la excelencia del aprendizaje y alcanzar niveles bien definidos de resultados para todos.

La inclusión educativa y la atención a la diversidad

En más de un sentido, lo que se puso en claro en Jomtien, Salamanca y Dakar es que los modelos de desarrollo vigentes, pero también los sistemas educativos tradicionales, eran y son estructuralmente incapaces de dar respuesta al compromiso de garantizar educación para todos, entendido como el derecho de todas las personas, y especialmente de niñas, niños y jóvenes, a contar con oportunidades efectivas de aprendizaje de calidad, independientemente de sus orígenes, antecedentes, condiciones sociales y culturales, así como de sus diferencias en habilidades y capacidades.

Desde un plano estrictamente educativo, esta constatación plantea la interrogante de cómo y en qué dirección transformar los sistemas educativos, qué enfoque puede satisfacer este reclamo de justicia y qué condiciones deben estar dadas para asegurar la viabilidad de la reforma. No hay una respuesta única, pero poco a poco se ha ido perfilando una que pone en el centro el tema de la inclusión educativa, una perspectiva sustentada en una doble premisa aparentemente simple pero profundamente revolucionaria:

- a) Así como todas las personas poseen igual dignidad, todas tienen el derecho a educarse y a desarrollar al máximo sus potencialidades.
- b) Todos los alumnos pueden aprender siempre que se les proporcionen las condiciones adecuadas para ello.

A fin de entender hasta qué punto la inclusión educativa implica una ruptura con los esquemas educativos tradicionales, vale la pena contrastar algunos de sus postulados centrales. David Skidmore ha ubicado las diferencias entre las pedagogías tradicionales (que él llama “de la desviación”) y las pedagogías de la inclusión en torno a cinco dimensiones, cada una de las cuales ocupan los siguientes apartados.

Educabilidad

Skidmore afirma que “mientras que el discurso de la desviación establece una jerarquía de habilidades cognitivas que es utilizada para (clasificar) de manera más bien cerrada a cada estudiante, el discurso de la inclusión pone énfasis en que cada alumno tiene un potencial abierto de aprendizaje que progresivamente se debe descubrir y estimular”.⁶ El desafío consiste, por tanto, en construir las condiciones para que esta labor de descubrimiento y estímulo pueda ocurrir para todos los alumnos.

Concebir que todas las personas son educables implica superar la tentación del tratamiento pedagógico indiferenciado y uniformizante, y pasar a un enfoque en el que se las trate en su singularidad, respetando y atendiendo sus diferencias, no sólo aquéllas más evidentes y marcadas –por ejemplo, las que tienen que ver con la discapacidad, el origen étnico, la lengua o la condición migratoria–, sino otras igualmente relevantes para el proceso educativo, incluidas las diferencias en términos de áreas de interés, ritmos y estilos de aprendizaje.

Como lo señala Rosa Blanco en su prólogo a la versión en castellano del *Índice de inclusión*, “muchos estudiantes experimentan dificultades porque no se tienen en cuenta sus diferencias en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Los diversos grupos sociales, etnias y culturas tienen normas, valores, creencias y comportamientos distintos que generalmente no forman parte de la cultura escolar, lo que puede limitar sus posibilidades de aprendizaje y de participación, o conducir a la exclusión y la discriminación”. Asimismo, añade que “el mismo alumno puede tener dificultades en una escuela y no en otra dependiendo de cómo se aborden en cada una las diferencias. Esto significa que si la escuela puede generar dificultades, también está en su mano poder evitarlas. La escuela tiene, por tanto, un papel fundamental para evitar que las diferencias de cualquier tipo se conviertan en desigualdades educativas y, por esa vía, en desigualdades sociales, produciéndose un círculo vicioso difícil de romper”.⁷

⁶ David Skidmore, “Inclusion, the Dynamics of School Development”, Open University Press, Londres, *ápu*d, Renato Operti, *op. cit.*, p. 28.

⁷ Rosa Blanco, prólogo a la versión en castellano para América Latina y el Caribe del *Índice de inclusión. Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*, versión original en inglés escrita por Tony Booth y Mel Ainscow, Unesco-Centre for Studies on Inclusive Education, 2002.

Esta perspectiva permite repensar la educabilidad, ya no como la capacidad de una persona de ser educada, sino como el conjunto de condiciones necesarias para que esa persona tenga acceso a bienes, recursos y oportunidades efectivas que le permitan aprender y para que la institución escolar pueda enseñarle.

Fracaso escolar

La segunda dimensión a la que alude Skidmore, íntimamente asociada con la anterior, es la del fracaso escolar: “Mientras que el discurso de la desviación sostiene que las fuentes de dificultades para el aprendizaje están en las deficiencias de las capacidades de los estudiantes, el discurso de la inclusión argumenta que la principal dificultad reside en las insuficientes respuestas generadas por el currículo”.⁸

Ya otros autores han advertido acerca de las implicaciones de mirar el tema del fracaso escolar desde la óptica del paradigma clínico o patológico individual, que busca las razones de dicho fracaso en carencias atribuibles a los propios niños, en anomalías o retrasos en sus desarrollos o en la pobreza de su capital cultural. A este respecto, Gerardo Echeita señala que “en este ámbito, lo que se observa por doquier es la tendencia a adoptar posiciones más bien estáticas o ‘esencialistas’ (‘el alumno no aprende porque no se esfuerza’; ‘no se puede hacer nada con los malos alumnos’), y a valorar sobre todo las competencias cognitivas y los resultados en las áreas tradicionales (matemáticas, lengua, ciencias), en detrimento de las ‘otras inteligencias.’”⁹

A esta visión fatalista se le ha opuesto otra de carácter crítico, que se sustrae a las explicaciones simplistas y desplaza el eje de la problemática hacia el tema de la desigualdad social y educativa. Gluz, Kantarovich y Kaplan lo plantean del siguiente modo:

Frente al innatismo biologicista centrado en los límites individuales y al determinismo ambientalista que concibe al medio social como marca de calidad inmodificable para el aprendizaje de determinados sujetos sociales, el enfoque socioeducativo crítico concibe el fracaso escolar como un fenómeno que se asocia a contextos específicos de producción. Es decir, le quita la responsabilidad al supuesto destino natural (biológico o social) del alumno y traslada las interrogantes a las condiciones desiguales de la estructura educativa y social. Así, el fracaso escolar es una construcción social. No hay nada de naturaleza en él y, por tanto, puede evitarse o, por lo menos, atenuarse en sus efectos.¹⁰

⁸ Véase David Skidmore, *op. cit.*

⁹ Véase Gerardo Echeita, “Perspectivas y dimensiones críticas en las políticas de atención a la diversidad”, *Alambique: didáctica de las ciencias experimentales*, núm. 44, Barcelona, 2005, pp. 7-16. Sobre este mismo tema también puede verse Baquero, Fontagnol, Greco y Marano, “Fracaso escolar, educabilidad y diversidad”, en varios autores, *El fracaso escolar en cuestión. Concepciones, creencias y representaciones*, Ediciones Novedades Educativas, col. “Ensayos y experiencias”, núm. 43, Buenos Aires, 2002, pp. 3-11.

¹⁰ Véase Nora Gluz, Gabriela Kantarovich y Carina Kaplan, “La autoestima que fabrica la escuela”, en varios autores, *La escuela: una segunda oportunidad frente a la exclusión*, Ediciones Novedades Educativas, col. “Ensayos y experiencias”, núm. 46, 2002, pp. 15-86.

Mirar el fracaso escolar desde esta nueva óptica permite entender el desfase entre la cultura del alumno y la de la escuela, no como un problema del primero sino como un desafío para la segunda y, por lo tanto, como un cuestionamiento a la escasa flexibilidad de todo el dispositivo escolar para ajustarse a las diferentes necesidades del alumnado.

Respuesta de la escuela

La tercera dimensión a la que alude Skidmore es precisamente la respuesta de la escuela: mientras que el discurso de la desviación señala que el apoyo al aprendizaje debe buscar remedio a las debilidades de los estudiantes hasta donde esto sea posible, el discurso de la inclusión no habla de debilidades sino de distintos puntos de partida de dichos estudiantes, al tiempo que promueve el trabajo colaborativo e identifica y explota su potencial. En otras palabras, apuesta por que sea el sistema educativo el que se adapte a la diversidad de los alumnos que aprenden y no a la inversa.

Competencia docente

Mientras el discurso de la desviación centra el proceso de aprendizaje en un *expertise* docente sustentado en la posesión de conocimientos especializados de la disciplina, el de la inclusión enfatiza la activa participación de los estudiantes en el proceso de su propio aprendizaje y concibe dicho aprendizaje como producto de un diálogo de saberes.

En efecto, en un sistema educativo tradicional el profesor tiene las tareas de transmitir el conocimiento, generalmente ya codificado (es decir, la construcción del conocimiento no forma parte del proceso pedagógico), y de lograr que el alumnado lo registre lo más fielmente posible, algo que debe acreditar mediante pruebas simples de conocimiento aplicadas en forma individual y basadas en la memorización o en la mera analogía.

Por el contrario, en un enfoque inclusivo centrado en el desarrollo de competencias, entendidas éstas como capacidades para movilizar saberes pertinentes que permitan resolver eficazmente los problemas y desafíos que nos presenta nuestro entorno, el docente desempeña un papel distinto, consistente en guiar, en aceptar dudas y errores como parte del proceso pedagógico, así como en promover la cooperación entre alumnos en tareas complejas.¹¹ A este cambio en el papel del docen-

¹¹ En otra parte he escrito que para el docente este enfoque implica replantear su papel: “No perdamos de vista que puesto en el papel de erudito, el docente da por evidentes ciertos conceptos y le resulta chocante, latoso o incomprendible que no resulte igualmente evidente, de primera intención, para el alumnado. En este contexto, las dudas del alumnado, o peor aún, su falta de entendimiento, son vistas como una anomalía en el proceso de enseñanza-aprendizaje y, en todo caso, como una evidencia de que algo anda mal, no en el proceso, sino en el alumnado (por lo menos en la porción que no entendió ‘a la primera’ o que hizo preguntas). La reticencia o el franco rechazo del profesorado a

te corresponde, por supuesto, una modificación en el rol del alumno. Como señala Perrenoud, “el alumnado tiene aquí derecho a la prueba y al error [...] Se le pide en cierto modo, en el marco de su *profesión de alumno*, transformarse en un practicante reflexivo”.¹²

Modelo curricular

Si el discurso de la desviación plantea que para aquellos estudiantes considerados con menores capacidades (no pocas veces en forma apriorística) debe desarrollarse un currículo y un sistema alternos, por lo regular menos exigentes y de menor calidad académica, el discurso de la inclusión remarca la necesidad de un currículum común para todos los estudiantes, si bien con la necesaria flexibilidad, adecuaciones y recursos de apoyo requeridos por determinados alumnos con miras a estar en condiciones de superar barreras al aprendizaje y la participación. En otras palabras, frente a la propuesta de sistemas segregados, paralelos y de carácter meramente compensatorio, la pedagogía de la inclusión postula un modelo de escuela capaz de atender, valorar y generar aprecio por las distintas expresiones de la diversidad tomando en cuenta la divisa del respeto intercultural.

Enfoque inclusivo

Recapitulando lo dicho en este segmento, el discurso de la inclusión se sustenta en la idea de que la educación debe verse no como el privilegio de unos pocos, sino como un derecho de todos. Esta convicción es la que subyace al planteamiento de la inclusión educativa, en la cual se ha venido concretando la agenda del movimiento de Educación para Todos.

En el enfoque de la inclusión, pues, el centro de la preocupación es el conjunto de las y los alumnos, si bien se “presta especial atención a aquellos que tradicionalmente han sido excluidos de las oportunidades educativas tales como los alumnos con necesidades especiales y discapacidades, los niños pertenecientes a minorías étnicas y lingüísticas, y otros”.¹³

No obstante este énfasis –perfectamente explicable en el contexto de sociedades profundamente desiguales–, la inclusión educativa no debe entenderse como la suma de esfuerzos e iniciativas dirigidas sólo a grupos específicos (indígenas, personas con discapacidad, migrantes o cualquier otro

responder a las dudas de sus alumnos obedece, entonces, a que son vistas como una ‘interrupción’ en un proceso que debería fluir sin sobresaltos. Interrupción tanto más enojosa e impertinente si se considera el ritmo frenético que le impone al propio profesorado una currícula sobrecargada de contenidos que lo lleva a pasar rápidamente por todos ellos en un orden y tiempo rígidamente establecidos”. Véase José Luis Gutiérrez Espíndola, *Educación. Formación cívica y ética*, Ediciones Cal y Arena, México, 2007, pp. 39-40.

¹² Philippe Perrenoud, *Construir competencias desde la escuela*, Dolmen, Santiago de Chile, 2002, pp. 84-85.

¹³ Véase Unesco, *Temario abierto sobre educación inclusiva, op. cit.*, p. 15.

etiquetado como con necesidades educativas especiales),¹⁴ y menos aún de manera segregada, sino como un enfoque que busca eliminar o minimizar las distintas barreras de todo tipo (físicas, normativas, culturales, etcétera) que limitan el aprendizaje y la participación del conjunto del alumnado. En este sentido, la Unesco ha definido la inclusión como “un proceso de abordaje y respuesta a la diversidad de las necesidades de todos los alumnos a través de la creciente participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y de la reducción de la exclusión dentro y desde la educación”.¹⁵

Inclusión con calidad: hacia una nueva política educativa

Una educación inclusiva es una educación de calidad para todos. Sin embargo, y como advierte Luis Navarro,¹⁶ “su consecución suele verse bloqueada por factores diversos, muchos de los cuales exceden el ámbito pedagógico y educativo”, entre otras cosas porque nuestras sociedades latinoamericanas se caracterizan por una profunda desigualdad social, producto del sostenido predominio de políticas inequitativas y excluyentes.

Si lo anterior no se tiene presente, si no se busca incidir en la orientación general de las políticas y se logra imprimir en ellas un sentido de justicia orientado a revertir la lacerante desigualdad socioeconómica, simbólica y política que históricamente hemos padecido, la agenda de la inclusión educativa sencillamente no tiene futuro y devendrá, más temprano que tarde, en una retórica llamativa pero ineficaz. De ahí la necesidad de reflexionar sobre la manera de darle viabilidad política a la agenda de la inclusión educativa en nuestra región. El primer paso tiene que ver con el desarrollo de un “conjunto de argumentos a favor de un posicionamiento ético-político que sustente un diseño de agenda para una educación justa y de calidad para todos”.¹⁷ En el fondo, se trata de una discusión sobre el tipo de sociedad y de Estado que queremos y, por lo tanto, acerca de los propósitos últimos

¹⁴ Este último concepto está muy instalado en el discurso y en las políticas educativas de distintos países, pero entraña riesgos evidentes. El citado *Índice de inclusión* los explica así: “Al etiquetar a un alumno con ‘necesidades educativas especiales’ se generan expectativas más bajas. Además, el hecho de centrarse en las dificultades que experimentan los alumnos que están ‘etiquetados’ puede desviar la atención de las dificultades que experimentan otros alumnos. Por otro lado, tiende a reforzar en los docentes la creencia de que la educación del alumnado clasificado como con ‘necesidades educativas especiales’ en sus clases es, fundamentalmente, responsabilidad de un especialista”.

¹⁵ Unesco, *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*, Unesco, París, 2005.

¹⁶ Luis Navarro, “Componentes críticos de una agenda para el desarrollo de una educación inclusiva (o las bases para una educación justa y de calidad para todos”, en http://mt.educarchile.cl/mt/lnavarro/Agenda_for_Inclusive_Education_L_Navarro_Sp.pdf [consultado en julio de 2008].

¹⁷ *Ibid.*, p. 2.

de la educación. La pregunta que lanza Navarro acerca de “si se puede aceptar un sistema con escuelas para pobres y para no pobres; para ‘normales’ y para ‘anormales’; para ‘nosotros’ y para ‘ellos’ o, más simplemente, si se puede aceptar una escuela donde no todos caben o donde algunos reciben una oferta de calidad y otros no”,¹⁸ es una pregunta sobre el tipo de sociedad al cual aspiramos.

Desde una posición democrática que busca que todas las personas sean iguales en un mínimo social que las dote de libertades y de derechos reales y de acceso genuino a oportunidades de desarrollo, la respuesta a tal interrogante sólo puede ser un categórico no. Pero no hay un consenso universal al respecto. No son pocos los que están de acuerdo con una sociedad desigual y estratificada y, por lo tanto, con la segmentación del sistema educativo, así como con la diferenciación de la calidad educativa que se ofrece; incluso son muchos más quienes asumen que calidad y equidad son propósitos que colisionan entre sí y que es connatural a la primera basarse en la selectividad y, por lo tanto, en la exclusión.

Así las cosas, una de las batallas iniciales es menester librarla en los espacios donde se construyen las agendas social y gubernamental en nuestros países, sin dar por supuesto que la justeza de la demanda de inclusión basta por sí sola para ganarle un sitio en dichas agendas y para obtener los apoyos sociales y políticos que se precisan con el fin de remover las estructuras de poder y los intereses de grupo que han crecido al amparo de políticas educativas inarticuladas, segmentadas y excluyentes.

En el fondo, se trata de crear una masa crítica que haga suya la demanda de una escuela al mismo tiempo inclusiva y productora de inclusión social, una masa crítica capaz de hacer sentir su peso en los centros de decisión política y de impulsar una reforma orientada a alinear las estructuras, las reglas, los procesos, los actores y los recursos educativos al propósito de garantizar una educación de calidad para todos sin exclusión.

En esa línea es preciso que las políticas educativas de la región giren alrededor de la noción de derecho al aprendizaje, es decir, el derecho de todas las personas a lograr umbrales mínimos de aprendizaje, independientemente de su punto de partida. Este reposicionamiento permitirá tomar distancia respecto de quienes, de manera reduccionista, buscan asegurar la inclusión por la vía única del incremento de la cobertura educativa, pero también respecto de aquellos que, desde posiciones populistas, favorecen el ingreso de todos a la escuela, pero despreocupándose de la calidad y, en consecuencia, del proceso de adquisición de las competencias básicas para la vida, la ciudadanía y el trabajo por parte del alumnado.

Convertir el derecho al aprendizaje en el eje de las políticas educativas implica desplegar un conjunto de instrumentos de política que, por ejemplo, garanticen:

¹⁸ *Ibid.*, p. 3.

- a) La formación y la incorporación de docentes competentes a las escuelas, privilegiando criterios académicos por encima de otros de carácter político o gremial.
- b) El establecimiento de incentivos para atraer buenos docentes a escuelas en condiciones difíciles (en barrios marginales, que atienden a estudiantes de grupos en situación de vulnerabilidad social, etcétera).
- c) La prohibición de cualquier mecanismo o práctica de selectividad en escuelas públicas.

Sin embargo, es evidente que se requiere mucho más que eso para instalar en el centro de la política educativa el tema de la inclusión con calidad. Una tarea impostergable en este sentido consiste en revisar la segmentación del sistema educativo, resultado de la existencia de subsistemas o programas de carácter compensatorio dirigidos a grupos en desventaja social con propósitos de nivelación.

Varios de estos programas han logrado un merecido reconocimiento en la región ya que han permitido que colectivos sociales en condiciones de marginación y pobreza extrema tengan acceso a la educación. Es más, algunos han desarrollado interesantes propuestas pedagógicas, que son punto de referencia a nivel regional e incluso mundial.

Sin embargo, medidos en términos de aprendizajes sustantivos, los resultados de los egresados de estos subsistemas están por debajo de los mínimos exigibles, no por limitaciones imputables a su alumnado ni por falta de voluntad y compromiso de los agentes educativos involucrados, sino por restricciones de origen: dada su naturaleza *remedial*, estos subsistemas generalmente ocupan un lugar periférico en las políticas educativas de la región y eso se refleja en los magros presupuestos que se les asignan, en los precarios apoyos de que se les provee y en los consecuentemente bajos aprovechamientos logrados por su alumnado.¹⁹

En buena lógica, para hacer efectivo su propósito de nivelar y compensar las desventajas sociales, estos subsistemas debieran disponer de recursos mucho mayores, de los mejores docentes, de las prácticas pedagógicas más avanzadas, de apoyos tecnológicos, etcétera. En los hechos, sin embargo,

¹⁹ Y es que si algo está desigualmente distribuido es la calidad de la educación. En el caso mexicano, los resultados de nuestros estudiantes en lo relativo a competencias lectoras, matemáticas y científicas son, en general, poco alentadores, tanto en las pruebas PISA (Programme for International Student Assessment), como en los resultados del logro escolar que ha presentado el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Así, por ejemplo, en la competencia de comprensión lectora de alumnos de 6° de primaria (2004), el puntaje promedio de las distintas modalidades educativas fue de 488 puntos. El puntaje más alto correspondió a las escuelas privadas con 567 puntos, seguidas por las urbanas públicas con 497, las rurales públicas con 462, los cursos comunitarios con 450 y la educación indígena con 424. La distancia entre las privadas y las indígenas es de 143 puntos. Para el caso de las competencias matemáticas, el fenómeno se repite. Entre las escuelas privadas y la educación indígena hay 114 puntos de diferencia. A la luz de estas

ocurre a la inversa: son escuelas pobres para pobres con pobres resultados en términos de adquisición y desarrollo de las competencias básicas. Circunstancia, pues, que debe cambiar.

Asimismo, debe revisarse la articulación entre políticas de calidad y políticas de inclusión. No se requiere un análisis demasiado fino para percatarse de que, en nuestra región, tales políticas suelen discurrir por carriles paralelos en vez de ser convergentes. Además, es posible que el énfasis puesto en años recientes en los temas de la calidad al margen de una cuidadosa consideración de la dimensión de la equidad produzca como efecto indeseado una mayor desigualdad educativa. Esto puede ocurrir, por ejemplo, como resultado de la aplicación de una lógica de mercado que concentre la atención y los recursos en aquellas escuelas que, por razones estructurales y sociales, hoy poseen mejor desempeño, dejando en el abandono a las que tienen fuertes desventajas iniciales y consecuentemente presentan resultados de aprendizaje más bajos.

En este contexto, cobran pleno sentido las recomendaciones de política que plantea Luis Navarro. La primera consiste en “diseñar e implementar políticas de equidad e inclusión orientadas a configurar esquemas integrales de apoyo y recursos para los sujetos, comunidades y escuelas que presentan características de vulnerabilidad socioeducativa o que tienen rasgos de singularidad cultural o natural que aconsejan un tratamiento diferenciado”; la segunda, en “realizar auditorías de equidad al conjunto de políticas educativas, es decir, procesos regulares de revisión y análisis de política orientados a asegurar que el conjunto de políticas que se instrumentan en el sistema escolar sean coherentes, o que al menos las políticas ‘pro-calidad’ no impacten negativamente en las políticas de equidad e inclusión”.²⁰

Probablemente, sin embargo, el desafío más importante –y el que de alguna manera resume y subsume a los demás– es el de institucionalizar en las políticas educativas de la región el doble componente de inclusión y calidad, lo que significa convertirlo en el eje de dicha política y no sólo en un

evidencias, el INEE afirma que: “Los resultados más bajos se observan en las modalidades que concentran estudiantes provenientes de núcleos sociales con mayores carencias, donde el capital económico y cultural familiar ofrece oportunidades de aprendizaje restringidas”. La conclusión del INEE parece incontestable. No obstante, analizada con mayor detenimiento ya no resulta ni tan obvia ni tan justa. Y esto porque da por hecho que el bajo rendimiento escolar está inevitablemente asociado a situaciones de privación económica y cultural de las familias de origen y al entorno social de las mismas. Da por hecho que los pobres, por serlo y por no tener los medios económicos y culturales que respalden una inserción escolar exitosa, están por definición más propensos al fracaso escolar. Esta percepción se hace eco, inadvertidamente, del ya comentado y muy extendido prejuicio según el cual la causa del fracaso escolar se encuentra en ambientes familiares y sociales limitados, atrasados, e incluso patológicos que, de modo ineludible, provocan que las y los niños que nacen y crecen en ellos presenten problemas de aprendizaje, integración y aprovechamiento escolar. Una perspectiva de esta naturaleza elude la responsabilidad que pudiera corresponderle al sistema educativo en el bajo rendimiento académico de estudiantes provenientes de los núcleos sociales con mayores carencias, al asumir un papel pasivo que simplemente reproduce las inequidades de origen en vez de ofrecer modelos alternativos capaces de compensar las desventajas con las que estos estudiantes arriban a la escuela.

²⁰ Luis Navarro, *op. cit.*, p. 7.

elemento periférico, marginal y, por ello, eventualmente prescindible. No se trata de materializar dicho componente en alguna nueva agencia gubernamental o en una nueva área de nuestros ministerios de educación, ni de traducirlo en un programa más de los muchos que cada gobierno crea como parte de las rutinas políticas. Se trata de ver a la escuela y a la educación que en ella se imparte como espacios inclusivos por definición, que pueden, dentro de ciertos límites, neutralizar e incluso corregir las injustas e inmerecidas desigualdades sociales. Si el criterio de inclusión con calidad no está en el centro de la política educativa, la potencialidad de la escuela como factor de integración y cohesión sociales puede invertirse, generando a la postre más desigualdad.

No obstante, la consistencia de la política educativa no lo es todo. Debe cuidarse, al mismo tiempo, la coherencia del conjunto de las políticas de desarrollo. La afirmación resulta demasiado obvia y, sin embargo, constantemente se pasa por alto, con consecuencias desastrosas. Por ende, y como ya se ha advertido, deben revisarse las demás políticas sociales desde la perspectiva del riesgo educativo que pueden implicar:

Es claro que un buen repertorio de mecanismos e instrumentos del sector salud incide directamente en las condiciones de educabilidad de los niños y jóvenes más pobres y vulnerables; es igualmente notorio que una política de empleo que garantice ingresos mínimos a las familias de estos mismos estudiantes apuntala la dimensión objetiva de esas condiciones de educabilidad. Con todo, es quizá la política de vivienda la que debe analizarse con más cuidado puesto que, en países como Chile, la segmentación educativa tiene elocuentes conexiones con la segmentación residencial.²¹

Es preciso, pues, que las políticas educativas dialoguen y se articulen con otras políticas sectoriales, así como que estén atentas a los efectos potencialmente excluyentes de otras políticas sociales.

En suma, sin movilización y sin una demanda sólidamente asentada en la sociedad, difícilmente podrá incorporarse a las agendas de nuestros gobiernos el tema de la inclusión con calidad, y menos convertirlo en el eje de las políticas educativas de la región. Tampoco habrá demasiadas esperanzas al respecto si no se da un proceso de problematización de los conceptos clave, de clarificación de los mismos, así como de sus implicaciones políticas. La polisemia de términos como “equidad”, “calidad”, “inclusión” y “atención a la diversidad” crea la falsa imagen de consensos sociales donde no los hay y abre un espacio a la ambigüedad, el terreno favorito de cierta clase política que de manera oportunista puede apropiarse de tales temas con políticas decorativas, sin hacerse cargo de sus implicaciones últimas.²² De ahí la importancia de articular un proceso más formal de fiscalización y vigilancia social sobre lo que vayan haciendo los gobiernos en la materia.

²¹ *Ibid.*, pp. 7-8.

²² La “retórica de la diversidad” a la que se refiere Paula Montesinos constituye un riesgo real. Dicha retórica, nos dice esta autora, apela al reconocimiento de la pluralidad de voces y culturas, así como al rescate de las mismas, reafir-

Asimismo, no menos importante será que se fortalezca conceptual y prácticamente –al tiempo que se articule y sistematice– la multiplicidad de experiencias que desde distintos frentes (instituciones de gobierno, organismos de la sociedad civil, comunidades educativas) se llevan adelante en materia de inclusión educativa, educación intercultural y atención a la diversidad.

Precisamente en esta última línea, en el apartado que sigue se presentan algunas reflexiones sobre lo que entraña un enfoque de inclusión, sobre lo que las escuelas pueden empezar a hacer en esa materia, así como sobre algunas líneas de trabajo a explorar que, en un movimiento desde la base misma del sistema educativo, pueden ir prefigurando la nueva política de inclusión y convirtiéndose en las cabezas de playa del nuevo enfoque.

Lo que las escuelas pueden hacer

Desde una perspectiva estrictamente educativa, una estrategia de inclusión implica la consideración cuidadosa y detallada de la especificidad de cada persona a fin de poder brindarle la oportunidad de lograr aprendizajes pertinentes y relevantes.

La educación inclusiva se basa en cuatro elementos clave:

- a) Busca los modos más apropiados para responder a la diversidad y para aprender a aprender a partir de las diferencias.
- b) Estimula la creatividad y la capacidad del alumnado para abordar y resolver problemas.
- c) Comprende el derecho de toda persona, en particular de niñas, niños y jóvenes, a asistir a la escuela, expresar su opinión, vivir experiencias de aprendizaje de calidad y lograr resultados de aprendizaje valiosos.

mando una cultura de la tolerancia que, sin embargo, pasa por alto que “la tolerancia alude a una relación asimétrica entre el que tolera y el que es tolerado”. Esta retórica, por otra parte, se traduce en prácticas escolares signadas por un tratamiento folklorista de la diversidad y por una “esencialización” de las particularidades de los “otros distintos”. Véase Paula Montesinos, “Escolaridad y diversidades. Una relación conflictiva”, en Alicia Entel *et al*, *Infancia en varios mundos, los más chiquitos*, vol. II: “Culturas diversas, equidad para todos”, Fundación Walter Benjamín, Fundación Arcor y Fundación Procter & Gamble, Buenos Aires, 2007, pp. 29-48. En general, sobre los usos y abusos de conceptos tales como “inclusión” y “diversidad” puede verse Paula Montesinos, Liliana Sinisi y Sara Pallma, “Qué hay de nuevo. Aportes para una reflexión crítica sobre la producción, uso y circulación de conceptos”, *Etnia*, núm. 48, Instituto de Investigaciones Antropológicas de Olavaria, Olavaria, 2007. Una interesante y muy útil reflexión sobre la realidad multidimensional del concepto de atención a la diversidad, así como de sus implicaciones en términos de políticas educativas, puede encontrarse en Gerardo Echeita, “Perspectivas y dimensiones críticas en las políticas de atención a la diversidad”, *op. cit.*

- d) Asume la responsabilidad moral de dar prioridad a aquellos alumnos en riesgo de ser marginados y excluidos de la escuela y de obtener bajos resultados de aprendizaje.²³

Ciertamente, el enfoque de la inclusión concentra buena parte de su atención en la educación básica, pues ésta es la puerta de acceso al sistema educativo. Así, por ejemplo, la Conferencia de Jomtien de 1990 subrayó explícitamente la necesidad de satisfacer las necesidades de educación básica, pero este énfasis obedecía al hecho de que en muchos países venía observándose una seria caída en los servicios en ese nivel que, por supuesto, afectaba en mayor medida a los grupos en desventaja social y recrudecía la exclusión de la cual ya eran objeto. En efecto, si aun en el nivel de educación básica las barreras resultan insalvables para una parte considerable de la población, lo que cabe esperar es una escalada de la desigualdad y la fragmentación social. Por eso es preciso asegurar al menos la educación básica para quienes no la han tenido.

Esta focalización en el nivel básico debe considerarse como el mínimo indispensable a alcanzar en el mediano plazo y no como la meta última de la educación para todos. Es inherente al enfoque de la inclusión entender la educación como un derecho de toda persona a lo largo de su trayectoria vital, el cual debe ser efectivamente universalizado para el conjunto de la población y en todos los niveles del sistema educativo, así como en las modalidades propias de la educación no formal. Así, si se revisan con mayor detenimiento los planteamientos de la inclusión, se encontrará una explícita preocupación por erradicar las barreras existentes a lo largo de todo el sistema educativo y por asegurar una transición fluida de todos los estudiantes entre las diferentes etapas y niveles educativos.

Como señala la Unesco en uno de los documentos clave de este enfoque: “Idealmente, todos los estudiantes, cualesquiera que sean sus diferencias, dificultades o discapacidades, deberían poder entrar al sistema educativo cuando son niños, progresar por sus distintas etapas o niveles y acceder a una vida adulta significativa y útil”. Y continúa: “Esto significa que cualquier barrera que exista en las etapas clave de transición ha de ser identificada, removida o minimizada. Estas etapas clave son: la transición del hogar a la escuela; la transición entre las etapas o ciclos escolares; y la transición entre la escuela, un aprendizaje continuo durante la vida y el mundo del trabajo”.²⁴

Lo anterior significa que el enfoque de la inclusión también interpela a las escuelas más allá del nivel básico, incluidas las universidades. Si en general estas últimas han reaccionado tímidamente a este respecto se debe por lo menos a tres razones:

- a) El ya referido énfasis coyuntural en la educación básica.

²³ Renato Opertti, *op. cit.*, p.16.

²⁴ Véase Unesco, *Temario abierto, op. cit.*, en especial el tema 8: “La gestión de las transiciones en el proceso educativo”.

- b) La existencia de numerosos filtros y barreras en los niveles inferiores, que progresivamente excluyen a los más desaventajados, lo que diluye la presión y la exigencia de inclusión en el nivel superior.
- c) La racionalidad misma que preside buena parte de la enseñanza superior, sobre todo la de carácter privado, organizada en términos muy selectivos. La universalidad de muchas universidades radica en la amplia gama de conocimientos a los cuales se puede acceder, mas no en la amplia gama de personas que pueden apropiarse de esos conocimientos.

Es momento, sin embargo, de que las universidades se hagan cargo de los temas relacionados con la discriminación, la violación de derechos humanos, la exclusión social y las barreras al aprendizaje y la participación, no como objetos de estudio (o no solamente como eso), sino como problemas que aquejan a estas instituciones, que pueden derivar de la forma misma como han sido concebidas y como operan sus estructuras, políticas, normas, procesos de admisión y métodos de enseñanza.

Desde mi punto de vista, las escuelas de las distintas modalidades y niveles, de básica a superior, pueden acercarse y sacar provecho de metodologías como las contenidas en el *Índice de inclusión*. Éste –mismo que debemos al trabajo del Centro para el Estudio de la Educación Inclusiva del Reino Unido– es, como se sabe, un conjunto de materiales diseñados para apoyar el proceso de desarrollo hacia escuelas inclusivas, teniendo en cuenta los puntos de vista del equipo docente, de los miembros del consejo escolar, del alumnado, de las familias y de los otros miembros de la comunidad.

Ciertamente, el *Índice* fue diseñado y probado en escuelas de educación básica, y con el paso de los años se ha convertido en un referente muy importante para escuelas de ese nivel que pretenden avanzar hacia fórmulas más inclusivas que eduquen en la diversidad y que la entiendan como una fuente de enriquecimiento para los procesos de enseñanza y de aprendizaje. No obstante, el *Índice* no constituye una guía rígida, sino un material abierto, adaptable a distintos contextos y niveles, que puede ser al menos un punto de partida para reflexionar e iniciar procesos de inclusión y de remoción de barreras. Es más: las dimensiones a través de las cuales se exploran los fenómenos de inclusión y exclusión en las instituciones educativas, el proceso y las etapas de instrumentación del *Índice*, y los objetivos últimos de esta herramienta son válidos para cualquier nivel y modalidad educativos. ¿Cuáles son esas dimensiones que, a su vez, remiten a los objetivos del proceso? Son esencialmente tres:

- a) *Crear culturas inclusivas*: esto remite al propósito de establecer principios inclusivos tales como el respeto, el reconocimiento del derecho a la diferencia, el valor de la diversidad y el pluralismo, no tanto como enunciados generales sino como referentes compartidos por los distintos actores de la comunidad educativa y como guías para la interacción cotidiana. Estos principios deben expresarse en una cultura escolar que dé lugar a una interacción respetuosa de la diver-

- sidad, colaboradora y estimulante, en la que cada persona sea valorada por lo que es, base primordial para que cada uno tenga mayores niveles de logro.
- b) *Establecer políticas inclusivas*: la inclusión no puede ser un propósito accesorio o prescindible. Debe estar en el centro del desarrollo de la escuela y permear todas las políticas y las normas que deriven de ellas. En particular, es menester que las políticas precisen las modalidades de acción y apoyo que se contemplan para favorecer el acceso y la permanencia en la escuela, así como para mejorar el aprendizaje y la participación de todo el alumnado.
- c) *Desarrollar prácticas inclusivas*: se trata de un derivado de las dos anteriores y tiene que ver con asegurar que las actividades en el aula y las extraescolares promuevan la participación de todo el alumnado y tengan en cuenta el conocimiento y la experiencia adquiridos por los estudiantes fuera de la escuela. El personal moviliza recursos de la escuela y de las instituciones de la comunidad para mantener el aprendizaje activo de todos.²⁵

Recurrir al *Índice* (o al menos inspirarse en él) puede permitir organizar el proceso, darle coherencia, proveerlo de rutas, señalizaciones y herramientas para evitar que el esfuerzo descarrile o se reduzca a un trabajo bien intencionado, pero infructuoso, o a un activismo desenfrenado e igualmente estéril.

Toda iniciativa a favor de la inclusión debe partir de un exhaustivo y honesto autoanálisis de la comunidad acerca de las formas a través de las cuales los centros escolares marginan o excluyen a una porción del alumnado, a veces de manera inadvertida. Empezar este análisis exige antes una labor de sensibilización y de esclarecimiento conceptual que, de omitirse, puede dar al traste con el proceso en sus mismos inicios. Y esto porque algunas formas de exclusión o discriminación (o determinadas barreras) pueden no ser visualizadas como tales si no se posee una cierta sensibilidad y un manejo de conocimientos y herramientas básicas.

Así por ejemplo, algunas barreras pueden ser fácilmente identificadas, como las de carácter físico, que impiden a las personas con discapacidad motriz tener acceso a ciertos espacios. Incluso pueden identificarse barreras que limitan el desempeño de personas con otro tipo de discapacidades (la ausencia de material educativo y de señalizaciones en braille, por poner dos casos). Otras, en cambio, resultan menos evidentes, como la falta de personal docente y de apoyo técnico que domine la lengua de señas o la ausencia de alarmas visuales para personas sordas.

Ciertas barreras pueden radicar en las mismas políticas y normas vigentes, pero son susceptibles de no entenderse como tales; un ejemplo lo son las disposiciones rígidas y limitativas sobre la apa-

²⁵ Véase *Índice de inclusión*, op. cit., p. 18.

riencia y la forma de vestir. Otras pueden no estar en ningún documento, sino en el ambiente de la comunidad, y ser vistas como parte del orden natural de las cosas.

Determinadas discriminaciones pueden estimarse condenables (un caso lo serían las que se ejercen contra las personas con discapacidad), en tanto que otras, merced a prejuicios y estereotipos fuertemente arraigados en la comunidad, es posible que gocen de un considerable grado de legitimidad y que incluso sean justificadas con argumentos *ad hoc*. Así, por ejemplo, el recelo o el desprecio que producen en ciertas personas otras de un menor nivel socioeconómico o que no visten ropa de marca puede presentarse como reacción *lógica* ante quienes desafían la norma no escrita de la *buena presentación*. O más claramente, la hostilidad que despierta en algunos la presencia de una persona homosexual en ocasiones pretende justificarse alegando supuestas conductas indebidas de la misma.

Este punto es particularmente importante y vale la pena detenerse en él un instante. Como se advierte en el *Índice de inclusión*, “ocurre con frecuencia que escuelas que aparentemente han tenido éxito incluyendo a algunos estudiantes con discapacidad pueden estar limitando, al mismo tiempo, la participación de otros alumnos o grupos de alumnos”.²⁶

Esta observación nos previene sobre un riesgo muy importante que amenaza el sentido mismo del proceso de inclusión. Como ya he dicho, la inclusión supone la progresiva erradicación de *todas las formas* a través de las cuales los centros escolares pueden marginar o excluir al alumnado, y no sólo de algunas de ellas que a nuestro parecer son inadmisibles o políticamente incorrectas en demérito de otras que no vemos o que justificamos de alguna forma. Si se atacan ciertas barreras y se mantienen o incluso se levantan otras, si se combaten ciertas formas de discriminación pero se es indiferente o complaciente frente a otras, el resultado es un proceso inclusivo en los enunciados pero excluyente en la práctica. De ahí que la integralidad y la congruencia sean requisitos indispensables en todo proceso de inclusión.

Por tanto, resulta pertinente referir, a título de ilustración, algunas acciones concretas de inclusión que pueden llevar adelante las escuelas, pero que tomadas aisladamente carecerían de sentido, no tendrían ninguna incidencia sustantiva en el abatimiento de barreras y, a lo más, servirían para tener un despliegue escenográfico y lograr un cierto impacto mediático que haría aparecer a la institución del lado de lo políticamente correcto, al menos hasta que una mirada atenta no revelase el montaje. Se trata de una lista de ejemplos sin pretensiones de exhaustividad, la cual se concentra en unas pocas cuestiones de índole general y en algunos pocos ejemplos prácticos de lo que según mi opinión debería efectuarse con miras a favorecer la activa incorporación de las personas con discapacidad y las pertenecientes a la comunidad LGTBTT, subrayando de nuevo la necesidad de un *enfoque inte-*

²⁶ *Ibid.*, p. 21.

gral de la inclusión y, por lo tanto, de considerar las demandas específicas del conjunto del alumnado y, en especial, las de otros grupos en situación de vulnerabilidad.

Acciones generales

- a) Incorporar en las políticas institucionales principios y compromisos explícitos sobre defensa, protección y promoción de derechos humanos, no discriminación e inclusión.
- b) Instituir defensorías de los derechos de los estudiantes.
- c) Establecer normas que prevean sanciones administrativas para quienes violenten los derechos humanos de algún miembro de la comunidad escolar.
- d) Crear programas de derechos humanos encargados de promover una cultura de respeto a los mismos.
- e) Diseñar y aplicar progresivamente un programa de reformas que garantice la accesibilidad universal en términos de infraestructura y equipamiento.
- f) Integrar redes y crear centros de recursos para la inclusión educativa con el apoyo de otras instituciones y organismos de la sociedad civil.
- g) Sostener campañas permanentes de sensibilización, información y orientación para los distintos sectores de la comunidad en torno a temas de derechos humanos, no discriminación, atención a la diversidad e inclusión educativa.
- h) Incorporar a las estrategias y programas de capacitación y actualización docente toda la gama de temas y preocupaciones relacionados con los derechos humanos, la no discriminación y la inclusión educativa.
- i) Capacitar a los docentes en metodologías de educación inclusiva, así como en sus técnicas utilizadas en el aula, tales como el aprendizaje cooperativo.
- j) Elaborar un diagnóstico institucional sobre las barreras al aprendizaje y la participación, base de un programa correctivo y preventivo en la materia.
- k) Constituir un equipo o área específica responsable de coordinar y promover todas las acciones destinadas a desarrollar el enfoque de inclusión.

Inclusión de personas con discapacidad²⁷

- a) Diseñar y desarrollar programas permanentes y compromisos específicos para la inclusión de las personas con discapacidad, estableciendo plazos para logros en cuanto a adaptaciones en

²⁷ Con algunos cambios, estas recomendaciones están tomadas de la *Declaración de Bogotá*, elaborada por los participantes en el foro internacional “Un camino hacia una educación superior inclusiva”, celebrado en Bogotá, Colombia, en agosto de 2007. En menor medida, se retoman algunas de las conclusiones y recomendaciones emitidas por Vernor

- los sistemas de ingreso, currícula, instalación de servicios de apoyo, eliminación de barreras arquitectónicas y de comunicación, capacitación y formación de personal.
- b) Mantener un registro sistemático de los estudiantes y profesores con discapacidad.
 - c) Cumplir con las normas de accesibilidad universal en la producción institucional de materiales educativos y de *software*, y adecuar en lo inmediato los portales de internet a tales normas.
 - d) Establecer fondos específicos para el financiamiento de acciones de inclusión de las personas con discapacidad.
 - e) Fomentar la formación e inclusión de personas con discapacidad en las labores docentes y administrativas.
 - f) Establecer indicadores que permitan conocer detalladamente las causas y los mecanismos de exclusión social de las personas con discapacidad.
 - g) Revisar los métodos de examen a fin de garantizar que puedan participar los estudiantes con discapacidad.
 - h) Identificar, sistematizar, compartir y replicar las mejores prácticas en el campo de la incorporación plena a la educación de las personas con discapacidad.

Inclusión de personas de la comunidad LGTT²⁸

- a) Incluir en las políticas escolares, de forma explícita y dentro de sus declaraciones sobre no discriminación e inclusión, referencias al respeto a la preferencia sexual y a la identidad de género.
- b) Promover redes y programas de divulgación y sensibilización que permitan aumentar la conciencia de la comunidad educativa en torno a la diversidad sexual y al respeto que debe merecernos.
- c) Contar con una oficina o centro de recursos que incluya entre sus funciones el manejo de asuntos y preocupaciones propios de la comunidad LGTT.
- d) Utilizar y promover un lenguaje respetuoso, no discriminatorio ni estigmatizante hacia la comunidad LGTT.
- e) Integrar los asuntos de la diversidad sexual en los cursos existentes cuando resulte apropiado.

Muñoz, el relator especial sobre el derecho a la educación. Véase, “Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea General, del 15 de marzo de 2006, titulada *Consejo de Derechos Humanos. El derecho a la educación de las personas con discapacidad*”, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/29, 19 de febrero de 2007.

²⁸ Estos puntos están retomados del libro de Shane L. Windmeyer, *The Advocate College Guide for LGBT Students: A Comprehensive Guide to Colleges and Universities with the Best Programs, Services and Student Organizations for LGTB Students*, Alyson Books, Nueva York, 2006.

Comentario final

Como se ha visto a lo largo del presente texto, no obstante los notables avances tanto conceptuales como prácticos en el campo de la inclusión educativa, es mucho lo que resta por hacer. Es hora de sistematizar el trabajo realizado, de sumar aliados estratégicos, de construir consensos sociales, de proyectar con mucho mayor fuerza el tema en el espacio político y en el terreno de la opinión pública, entre varios otros pendientes, porque lo que está en juego es el logro de una educación de calidad para todos, basada en el respeto y la atención a la diversidad, así como la posibilidad de contribuir desde el ámbito de la educación a construir una sociedad más justa y libre de toda discriminación.

Bibliografía

BAQUERO, FONTAGNOL, GRECO y MARANO

2002 “Fracaso escolar, educabilidad y diversidad”, en varios autores, *El fracaso escolar en cuestión. Concepciones, creencias y representaciones*, Ediciones Novedades Educativas, col. “Ensayos y experiencias”, núm. 43, Buenos Aires.

BLANCO, ROSA

2002 Prólogo a la versión en castellano para América Latina y el Caribe del *Índice de inclusión. Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*, versión original en inglés escrita por Tony Booth y Mel Ainscow, Unesco-Centre for Studies on Inclusive Education.

ECHETA, GERARDO

2005 “Perspectivas y dimensiones críticas en las políticas de atención a la diversidad”, *Alambique: didáctica de las ciencias experimentales*, núm. 44, Barcelona.

GLUZ, NORA, GABRIELA KANTAROVICH y CARINA KAPLAN

2002 “La autoestima que fabrica la escuela”, en varios autores, *La escuela: una segunda oportunidad frente a la exclusión*, Ediciones Novedades Educativas, col. “Ensayos y experiencias”, núm. 46, Buenos Aires.

GUTIÉRREZ ESPÍNDOLA, JOSÉ LUIS

2007 *Educación. Formación cívica y ética*, Ediciones Cal y Arena, México, DF.

MARGALIT, AVISHAI

1997 *La sociedad decente*, Paidós, Barcelona.

MONTESINOS, PAULA

2007 “Escolaridad y diversidades. Una relación conflictiva”, en Alicia Entel *et al.*, *Infancia en varios mundos, los más chiquitos*, vol. II: “Culturas diversas, equidad para todos”, Fundación Walter Benjamín, Fundación Arcor y Fundación Procter & Gamble, Buenos Aires.

MONTESINOS, PAULA, LILIANA SINISI y SARA PALLMA

2007 “Qué hay de nuevo. Aportes para una reflexión crítica sobre la producción, uso y circulación de conceptos”, *Etnia*, núm. 48, Instituto de Investigaciones Antropológicas de Olavaria, Olavaria.

NAVARRO, LUIS

2008 “Componentes críticos de una agenda para el desarrollo de una educación inclusiva (o las bases para una educación justa y de calidad para todos”, en http://mt.educarchile.cl/MT/Inavarro/Agenda_for_Inclusive_Education_L_Navarro_Sp.pdf [consultado en julio de 2008].

OPERTTI, RENATO

s/f “Un desafío para compartir”, texto preparatorio de la XLVIII Reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE), a celebrarse en 2008, con el tema “Inclusión educativa: el camino del futuro”, Unesco-Oficina Internacional de Educación (OIE).

PERRENOUD, PHILIPPE

2002 *Construir competencias desde la escuela*, Dolmen, Santiago de Chile.

SKIDMORE, DAVID

s/f “Inclusion, the Dynamic of School Development”, Open University Press, Londres, en Renato Opertti, “Un desafío para compartir”, texto preparatorio de la XLVIII Reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE), a celebrarse en 2008, con el tema “inclusión educativa: el camino del futuro”, Unesco-Oficina Internacional de Educación (OIE).

UNESCO

2005 *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*, Unesco, París, 2005.

2004 *Temario abierto sobre educación inclusiva. Materiales de apoyo para responsables de políticas educativas*, Unesco-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), Santiago de Chile, pp. 15-24.

La dimensión internacional de la atención institucional de la discriminación

Alejandro Becerra Gelover*

RESUMEN

El presente trabajo se propone dar una primera visión general de la forma en que tanto los principales organismos internacionales relacionados con la protección y la promoción del derecho a la no discriminación, como las principales regiones del planeta se encuentran provistos de instrumentos institucionales para atender los problemas de prevención o atención a este flagelo. Su premisa central sustenta que, desafortunadamente, a pesar de los múltiples esfuerzos que en las escalas global, regional o nacional se vienen realizando con el fin de enfrentar esta problemática, el mundo aún está pobremente preparado para atender con solvencia los efectos asociados con la discriminación.

Introducción

La discriminación, que cancela los derechos fundamentales y anula las condiciones de igualdad para el desarrollo de las personas, constituye una práctica antigua con un amplio arraigo social y cultural que ha existido en las distintas épocas durante el desarrollo de la humanidad. Sus expresiones han sido diversas: desde el esclavismo hasta el *apartheid*, pasando por el holocausto nazi o la limpieza racial de Milosevic. La discriminación se asocia por lo general al ejercicio del poder y produce beneficios ilegítimos para las personas que la cultivan, fomentando el encono y la fragmentación social. Se trata de una práctica basada en el prejuicio y el estigma que se renueva generacionalmente y que, en consecuencia, implica una educación también generacional para evitarla y atenderla en forma institucional y social.

Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, se instauró¹ el punto de partida con vistas a impulsar un sistema universal de atención institucional del derecho a la no dis-

* Director de Vinculación y Asuntos Internacionales del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de México (CONAPRED) y secretario técnico de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD).

¹ Existen importantes documentos considerados pioneros en la protección de lo que hoy conocemos como derechos humanos. La mayoría de los historiadores y filósofos del derecho señalan que el inicio de la protección institucional del derecho a la no discriminación puede estudiarse a partir de tres modelos: a) el inglés, b) el de las colonias inglesas de América del Norte, y c) el francés. El momento más representativo del modelo inglés fue la proclamación de la

crimación, mismo que ha servido para promover la creación de sistemas regionales e, incluso, ha sido guía para instaurar modificaciones constitucionales, legales e institucionales en diversos países. El diseño de políticas públicas con la perspectiva de no discriminación; la armonización legislativa de acuerdo con las normas internacionales en derechos humanos; el fomento y la difusión de la cultura de la no discriminación y, asimismo, de la cultura de la denuncia de los actos discriminatorios; o el establecimiento de programas educativos en distintos lugares del planeta constituyen muestras de los aportes institucionales que han tenido como punto de partida la instauración del sistema de las Naciones Unidas hace poco más de seis décadas. En principio existe una cultura creciente de combate universal a la discriminación, lo que implicaría atender prácticamente a todos los grupos humanos.

En contraste, uno de los problemas que se presenta en la protección del derecho a la no discriminación es que este espíritu no se traduce cabalmente en términos prácticos, por lo cual todavía no existe una visión homogénea de lo que este derecho debe tutelar, es decir, a quiénes tiene que proteger, con qué herramientas y en qué ámbitos lo debe hacer. En algunos organismos internacionales

Carta Magna de Juan sin Tierra, considerada la piedra angular de la libertad y la principal defensa contra la ley arbitraria e injusta de Inglaterra. Se trata de una cédula que el rey Juan sin Tierra de Inglaterra otorgó a los nobles ingleses el 15 de junio de 1215, “en la que se comprometía a respetar los fueros e inmunidades de la nobleza y a no disponer la muerte ni la prisión de los nobles ni la confiscación de sus bienes, mientras aquéllos no fuesen juzgados por sus iguales”. Otros textos ingleses son la *Petition of Rights*, de 1628, que protege los derechos personales y patrimoniales; el *Habeas Corpus Act*, de 1679, que tiene gran significado por cuanto establecía que la detención de una persona no podía ser realizada sin un previo mandamiento judicial y obligaba a someter a la persona detenida al juez ordinario dentro del plazo de 20 días, y la *Declaration of Rights*, de 1689, que confirmaba los derechos ya consagrados en los textos anteriores.

Las declaraciones angloamericanas presentan características similares a las inglesas; sin embargo, responden a las circunstancias peculiares de las colonias americanas respecto de la metrópoli. La más importante, por su influencia posterior, es la *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia*, de 1776, que era la colonia más grande y la que marcaba la pauta en las innovaciones constitucionales. Este documento sirvió de modelo para las declaraciones de derechos de los demás estados, para la posterior *Declaración de Derechos Federal*, de 1791, y para la famosa declaración adoptada por la Francia revolucionaria en 1789: la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. La importancia de la *Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia* radica en que establece principios básicos de igualdad humana, el derecho a la revolución, el gobierno de la mayoría, el reconocimiento del principio de división de poderes, y la superioridad del poder civil sobre el militar. Otro importante documento dentro de este modelo es la *Constitución Americana*, escrita en Filadelfia en 1789.

Entre las principales declaraciones francesas destaca por su importancia la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, de 1789, inspirada en la *Declaración de Independencia* estadounidense de 1776 y en el espíritu filosófico del siglo XVIII. Esta *Declaración* marca el fin del antiguo régimen y el principio de una nueva era; en ella se definen los derechos “naturales e imprescriptibles”, como la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Asimismo, reconoce la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la justicia, y afirma el principio de la separación de poderes. La *Carta de la Sociedad de Naciones*, de 1919, fue importante; sin embargo, no fue sino hasta la creación de la ONU cuando se institucionaliza un sistema de protección de derechos que se arraiga en la sociedad internacional con un alto grado de permanencia.

se protege solamente a ciertos grupos y en determinados ámbitos, mientras que otros colectivos humanos no cuentan con instrumentos suficientes de protección y varios más no reciben ningún tipo de atención. En ciertos países se pone mayor énfasis a las mujeres que a los indígenas, a los adultos mayores que a los grupos de la diversidad sexual, o a los niños que a los jóvenes, por sólo citar algunos ejemplos.

En esta lógica, hoy en día no existe una institución internacional o una región del planeta que de manera integral cubra a los colectivos que con mayor frecuencia son sujetos de discriminación (adultos mayores, mujeres, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, migrantes, niños, niñas y jóvenes, refugiados, grupos de la diversidad sexual y religiosa, así como las personas que viven con VIH-sida), ni tampoco a los ámbitos más comunes en que ocurren las prácticas discriminatorias (laboral, educativo, servicios de salud y acceso a la justicia). En otras palabras, no existe un acuerdo universal sobre a quién y dónde se debe proteger cuando se habla de discriminación. Razones de tipo cultural, religioso, presupuestal, de ausencia de consenso entre los miembros de organismos internacionales o entre los legisladores nacionales, o incluso de prioridades nacionales, hacen que se torne complicado arribar a la protección del derecho a la no discriminación de manera amplia en la totalidad de los grupos y ámbitos mencionados. Se habla, entonces, de una visión de la protección caracterizada por la heterogeneidad para tratar los temas de la discriminación, que desde otra perspectiva genera huecos institucionales en la atención a determinados grupos o ámbitos sociales.

Por tales razones, una de las marcadas tendencias internacionales que se observa en la atención institucional de la discriminación se relaciona con la prevalencia de un enfoque especializado sobre un enfoque de atención a múltiples formas de discriminación. Ello genera que en los organismos internacionales o en los planes nacionales se atienda a ciertos grupos en desventaja y que otros no gocen de unidades administrativas, normas internacionales o legislaciones nacionales específicas para su salvaguarda. En otra perspectiva, aún existe una pobre atención institucional de la discriminación a nivel global, así como una aproximación oficial de la discriminación que a su vez es discriminatoria.

La discriminación es incompatible con el régimen democrático que formalmente está instaurado en dos terceras partes de los 192 países que son parte de la ONU, de ahí que la prioridad institucional que se otorgue a su eliminación se convierte en nuestros tiempos en el elemento indispensable de toda sociedad que aspira a tener una democracia integral, no sólo política, sino también social. Por ello, si las sociedades se proponen construir o fortalecer gobiernos democráticos o impulsar universalmente una cultura de los derechos humanos resulta indispensable analizar la forma en que éstos o los organismos internacionales se encuentran provistos de herramientas institucionales para atender los problemas derivados de la discriminación, pues este flagelo cuestiona cualquier esfuerzo de construcción democrática. Si bien es cierto que la existencia de normas e instituciones por sí misma no ha sido garantía para enfrentar medianamente la discriminación en las distintas regiones del pla-

neta, también lo es que no se podría aspirar a abordar los problemas relacionados con la discriminación sin las herramientas institucionales necesarias para ello.

Sobre la base de lo antes expuesto, el presente trabajo se propone ofrecer una primera visión general de la forma en que tanto los principales organismos internacionales relacionados con la protección y promoción del derecho a la no discriminación, como las principales regiones del planeta se encuentran provistos o equipados de instrumentos institucionales para hacer frente a los problemas de prevención o atención de la discriminación. El hilo conductor parte de las siguientes cuestiones: ¿de qué manera el mundo está provisto de instrumentos legales e institucionales con el fin de atender esta problemática?, ¿en qué grado los organismos multilaterales, las regiones del planeta o las naciones en lo individual están preparados para ocuparse del fenómeno de la discriminación? La premisa central del trabajo sustenta que, desafortunadamente, a pesar de los múltiples esfuerzos que en los niveles global, regional o nacional se vienen realizando al respecto, el mundo aún está pobremente preparado para enfrentar con solvencia los problemas asociados con la discriminación.

En el intento por lograr nuestro objetivo, los elementos que se consideran para el análisis son el marco legal, la estructura de los cuerpos institucionales encargados de generar condiciones de igualdad, los órganos para restaurar el daño de las condiciones de igualdad, y los programas educativos destinados a difundir la cultura de la no discriminación. Para empezar se abordan algunas consideraciones sobre las condiciones que abonan en la atención institucional de la discriminación y que constituyen características básicas para que este esfuerzo llegue a buen puerto. En un segundo momento, se retoman los mecanismos de protección del derecho a la no discriminación en el sistema de las Naciones Unidas, así como la existencia de los respectivos comités de seguimiento, con el fin de reconocer a los colectivos que gozan de protección a través de dichos instrumentos. Asimismo, se lleva a cabo un análisis de la estructura actual de la ONU, con el propósito de ubicar las unidades administrativas encargadas de los problemas relacionados con la discriminación y dimensionar los ámbitos a los cuales protegen. También nos ocupamos de los órganos jurisdiccionales que deliberan en caso de existir controversia. Acto seguido –y desde la misma óptica de análisis–, se aborda la situación prevaleciente en América a través de la Organización de Estados Americanos (OEA) y se analizan los aportes de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD), creada en la ciudad de México en septiembre de 2007.

Los casos de la Unión Europea, África, Asia y Oceanía son abordados a continuación bajo los mismos parámetros. Finalmente, se toma como un caso extremo de discriminación el relacionado con los grupos de la diversidad sexual, ya que prácticamente no existen mecanismos específicos de protección para sus integrantes en la mayoría de las instituciones internacionales y, particularmente, en ciertas áreas geográficas del mundo. Para estos grupos, la discriminación alcanza prácticas de fobia institucionalizada e incluso los crímenes de odio.

Consideraciones sobre la atención institucional de la discriminación

La construcción de condiciones de igualdad como un requisito indispensable de la democracia implica la existencia de un Estado de derecho que funcione medianamente; de instituciones que garanticen estabilidad social en términos democráticos y que puedan dar dirección política a la sociedad; y de la capacidad por parte del Estado de procesar los conflictos sociales por vías institucionales. Sin estas condiciones básicas resulta imposible pensar en el respeto a los derechos humanos y, por ende, en la observancia del derecho a la no discriminación.

De los 192 países inscritos formalmente en la ONU, dos terceras partes se identifican con el régimen democrático, incluidos China y Cuba.² Sin embargo, el respeto por los derechos de las personas tiene distintos niveles en todos estos países. En la otra tercera parte de naciones la cultura de la igualdad, como se conoce en Occidente, es muy cuestionada, lo que implica que existe dificultad para dimensionar el respeto a los derechos fundamentales. Muchos países de Asia o África están en la línea de los llamados “Estados fallidos”.³

Adicionalmente, la estructura económica que impera en el mundo genera condiciones globales de desigualdad incompatibles con el régimen democrático. Los prejuicios y estigmas son una fuente cultural de desigualdad que valora a ciertos grupos sociales en detrimento de otros. Por su parte, las influencias religiosas constituyen una fuente que también genera desigualdad entre naciones y grupos sociales. A estas influencias no escapan los organismos internacionales los cuales, además de los problemas inherentes que enfrentan para su funcionamiento, sufren uno que subyace al derecho internacional que es guía de su actuar institucional: la falta de coercibilidad.

Ante estas condiciones, la atención institucional a la discriminación en una perspectiva global encuentra muchas dificultades para llegar a ser efectiva en una perspectiva verdaderamente universal. No obstante, resulta importante dimensionar los avances que hasta ahora se han realizado al respecto.

La atención a la discriminación en la ONU

El sistema de protección de los derechos humanos de la ONU consta de tres componentes principales: 1) normas uniformes internacionales derivadas de su *Carta*, tratados legalmente obligatorios,

² Alejandro Becerra Gelover, “Transición a la democracia y globalización”, en *Sociológica*, año 16, núm. 45-46, Universidad Autónoma Metropolitana, México, enero-agosto de 2001, pp. 361-390.

³ Los Estados fallidos son aquellos que no reúnen las condiciones mínimas institucionales para asegurar la viabilidad de la vida en sociedad. Sudán, Somalia, Chad o Haití son algunos ejemplos. Véase www.foreignpolicy.com/thefailedstatesindex

declaraciones no obligatorias, acuerdos y documentos; 2) relatores especiales y expertos; y 3) grupos de trabajo, comités y órganos de los tratados, cuya finalidad es trabajar de diferentes maneras en la promoción y protección de los derechos humanos. El derecho a la no discriminación se beneficia de los tratados obligatorios, los relatores especiales y los comités.

El marco legal

En el seno de esta organización existen más de 100 instrumentos de protección a los derechos humanos entre los cuales se incluye el derecho a la no discriminación. Entre los 20 más importantes destacan la *Carta de las Naciones Unidas* (1945), la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), la *Convención para Prevenir y Sancionar el Crimen de Genocidio* (1948), la *Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* (1965), el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), la *Convención Internacional sobre la Represión y Castigo del Apartheid* (1973), la *Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales* (1978), la *Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (1979), la *Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones* (1981), la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles e Inhumanos o Degradantes* (1984), el *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo* (1989), la *Convención sobre los Derechos del Niño* y la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* (1990) también están: la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas* (1992), la *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia* (2001), y la más reciente: la *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (2007).⁴ Formalmente, todos estos mecanismos son de observancia obligatoria.

En principio, los mecanismos mencionados están destinados a proteger la libre determinación; a los pueblos indígenas y minorías; a la mujer, los niños, las personas con discapacidad, a los trabajadores migratorios, los refugiados, etcétera. Asimismo, los ámbitos que protegen son los cuatro básicos: administración de justicia, educación, salud y trabajo. Estos instrumentos dejan de lado la protección de los jóvenes, de los grupos de la diversidad sexual y religiosa y de los adultos mayores.

De los más de 100 mecanismos legales de protección, la ONU solamente ha establecido comités de seguimiento para siete de ellos:⁵ la *Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de*

⁴ Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, *Derechos humanos. Instrumentos de protección internacional*, tomo 11, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2004, pp. 231-597. También se puede consultar el sitio www.ohchr.org

⁵ Los comités de seguimiento se establecen para acompañar la aplicación y observancia de los tratados internacionales en los distintos países que los adoptan, y les dan mayor fuerza a los compromisos adquiridos por la adopción de algún mecanismo internacional.

Discriminación Racial; el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*; la *Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*; la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes*; la *Convención sobre los Derechos del Niño*; y la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Asimismo, un octavo comité será creado en breve para darle seguimiento a la *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

Ello significa que la ONU no puede establecer un control en la aplicación de la mayoría de sus mecanismos normativos, con lo cual es difícil garantizar la efectiva protección de estos derechos. En dichos trabajos participan los relatores especiales y los expertos, quienes presentan anualmente informes a los Estados miembro de cada convención, indicando las medidas adoptadas y el progreso alcanzado en el cumplimiento de los derechos reconocidos en el pacto. Además, emiten observaciones generales respecto de algún tema o región y sientan jurisprudencia en algunos casos.

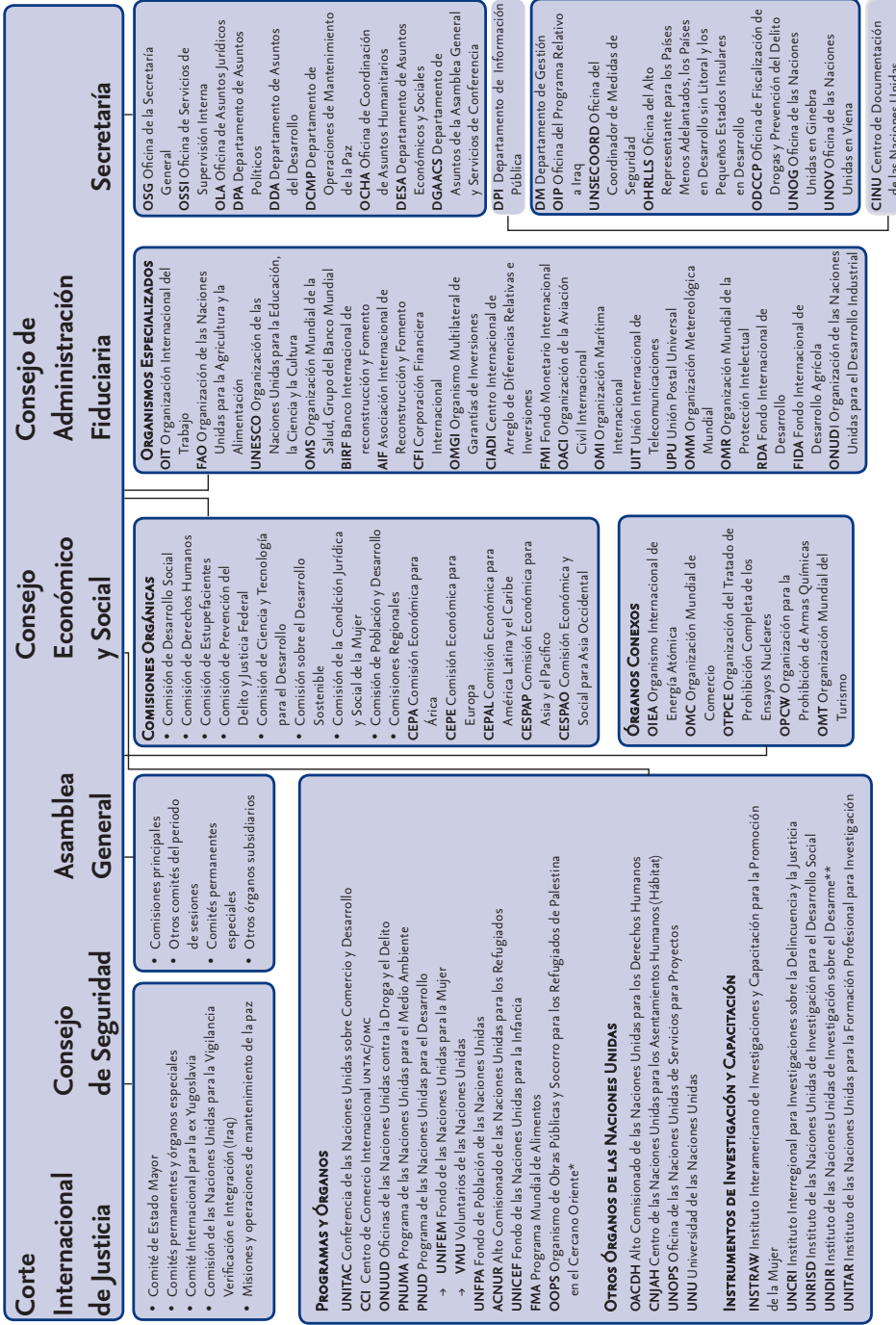
La estructura

La estructura de los órganos ejecutivos de la ONU (véase el diagrama de la pág. 108) nos da una pista para analizar la forma como se ha previsto atender los problemas relacionados con la discriminación. Los cuatro principales ámbitos en los cuales ésta se da con mayor frecuencia son abordados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional de la Salud –que trabaja en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el VIH-sida, (Onusida)– y la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Ello implica que el ámbito del acceso a la justicia, como un ámbito de la discriminación, no es abordado propiamente en la ONU.

Por grupos sociales, Naciones Unidas atiende a los refugiados a través del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR); a la niñez, mediante el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef); y a la mujer a través del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (Unifem). Por otro lado, la ONU cuenta con agencias que inciden en la búsqueda de soluciones para disminuir la discriminación estructural, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).⁶

⁶ Es posible consultar el organigrama de la ONU en: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Compilación de instrumentos jurídicos en materia de no discriminación*, vol. 1, tomo 1, Sistema de Naciones Unidas-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2006, p. 30.

Organigrama del Sistema de las Naciones Unidas



* Organizaciones autónomas que trabajan con Naciones Unidas entre sí bajo el mecanismo de coordinación del Consejo Económico y Social

** Sólo rinde informes a la Asamblea General

La restauración del daño

El máximo tribunal de la ONU, la Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya, Holanda, aborda el tema de los derechos humanos y sus decisiones son vinculantes, pero en términos reales los Estados no necesariamente las acatan. Asimismo, la Corte no tiene facultades para atender casos de discriminación entre particulares.⁷

Programas educativos

Desde sus inicios, la educación y la difusión de la cultura fueron de las primeras preocupaciones de la ONU. En tal sentido, la organización cuenta con un sinnúmero de programas educativos que difunden los principios y valores de la convivencia respetuosa en la diversidad al amparo de la Unesco, mismos que contribuyen al fomento de una cultura por la paz y la no discriminación.

Desde una visión de conjunto, no debe olvidarse lo anteriormente dicho: la ONU cuenta con al menos 100 instrumentos que protegen los derechos de la mayoría de los grupos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, de estos instrumentos solamente siete cuentan con comités de control y seguimiento que aseguran formalmente que los Estados parte adopten las obligaciones correspondientes. Asimismo, una deficiencia en el sistema de Naciones Unidas es la falta de coercibilidad en sus decisiones, lo que provoca cierta laxitud a la hora de que los Estados asuman los compromisos derivados de los instrumentos internacionales. Ello hace difícil el seguimiento de los compromisos adquiridos y, en consecuencia, se genera un hueco de protección hacia ciertos grupos o ámbitos. De igual manera, la ONU carece de mecanismos efectivos que restauren el daño en materia de derechos humanos y discriminación.

La atención a la discriminación en la Organización de Estados Americanos (OEA)

Al igual que la ONU, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos define un conjunto de derechos básicos y normas de conducta declarativas que exhortan a los Estados a promoverlos y protegerlos, incluido el derecho a la no discriminación.

⁷ Para consultar los ámbitos de jurisdicción de la Corte Penal Internacional, véase el sitio www.un.org/spanish/aboutun/organs/icj.htm

Marco legal

El marco legal en el cual se sustentan dichos derechos es el siguiente: la *Carta de la OEA*, firmada en la IX Conferencia Internacional Americana del 30 de abril de 1948, celebrada en Bogotá, constituye el documento central de la organización. A la luz de este documento se han generado otros tratados, como la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948), la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969), el *Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1988), el *Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte* (1990), la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* (1985), la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas* (1994), la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém Do Pará* (1994), la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad* (1999), la *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión* (2000), la *Carta Democrática Interamericana* (2001), y los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de su Libertad en las Américas* (2008).⁸

De manera conjunta, en estos instrumentos se considera a la no discriminación como un derecho fundamental para la protección de grupos específicos, como las mujeres, los menores, los indígenas y las personas con discapacidad. No obstante, no todos los grupos sociales gozan de la protección institucional de la OEA de manera específica bajo el amparo de un instrumento legal, como sucede con los jóvenes, los grupos de la diversidad sexual y religiosa, los adultos mayores, los refugiados, los afrodescendientes y los migrantes. En el caso de las personas que viven con VIH-sida, son atendidos por la Organización Panamericana de la Salud.

Respecto de los grupos de la diversidad sexual, cabe destacar que recientemente (mayo de 2008), la xxxviii Asamblea General aprobó por consenso de los 34 países la Resolución *Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género*, AG/RES-2435 (XXXVIII-O/08) presentada por la delegación de Brasil. El documento, sin precedentes en la región, fue producto de un consenso que incluyó a los países del Caribe inglés, en cuyas legislaciones aún se criminalizan las relaciones sexuales entre personas adultas del mismo sexo. Ello ha representado un paso adelante en el proceso de trabajo en torno al proyecto de *Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia*, que incluye la orientación sexual y la identidad y expresión de género como categorías protegidas. No obstante, todavía dista mucho de convertirse en una realidad.⁹ Por último, los ámbitos sin protección en el marco de la OEA son la educación, el trabajo y el acceso a la justicia.

⁸ Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, *Derechos humanos. Instrumentos de protección internacional*, tomo I, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2004, pp. 21-225. También se puede consultar el sitio www.oas.org/documents/SPA/OASstructureESP.pdf

⁹ Congresso da ABGLT. *Resoluções do i Congresso da ABGLT: Avanços e Perspectivas*. Curitiba. Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgeneros, 2006, p. 16.

Por otra parte, en el marco de la OEA no todos los mecanismos o convenciones interamericanas tienen un comité de seguimiento que vele por la instrumentación cabal de los compromisos contenidos en los mismos. Los únicos que cuentan con ellos son la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, mejor conocida como la *Convención de Belém do Pará*, y la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*. Tal situación pone de manifiesto que la OEA está imposibilitada para darle seguimiento a los compromisos derivados de sus recursos legales.¹⁰

La estructura de la OEA

Uno de los problemas que presenta la OEA es que los temas relacionados con la discriminación se encuentran diversificados en distintas unidades administrativas de la Asamblea General y de la Secretaría General. En tal sentido, por ejemplo, dentro de la primera el tema es atendido en el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, el Instituto Indigenista Americano, la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Interamericano del Niño, la Comisión Interamericana de Mujeres o la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo. Por su parte, en la Secretaría General esta temática se aborda en prácticamente todas sus secretarías, como la de Asuntos Políticos y su respectiva Secretaría Adjunta, la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos o la de Asuntos Externos. Particularmente, en el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), dependiente de la Asamblea General, se ocupa del tema el Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación, en su Comisión Interamericana de Desarrollo Social y en su Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral. La temática también se retoma en las conferencias especializadas de la organización.¹¹

Asimismo, existen dentro de la estructura de la OEA organismos especializados encargados de promover y proteger los derechos humanos de algunos de los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, a saber: la Comisión Interamericana del Desarrollo Social del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, que a su vez está encargada del Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación, el Departamento de Desarrollo Social y Empleo y, en otro momento, las Cumbres de las Américas.¹²

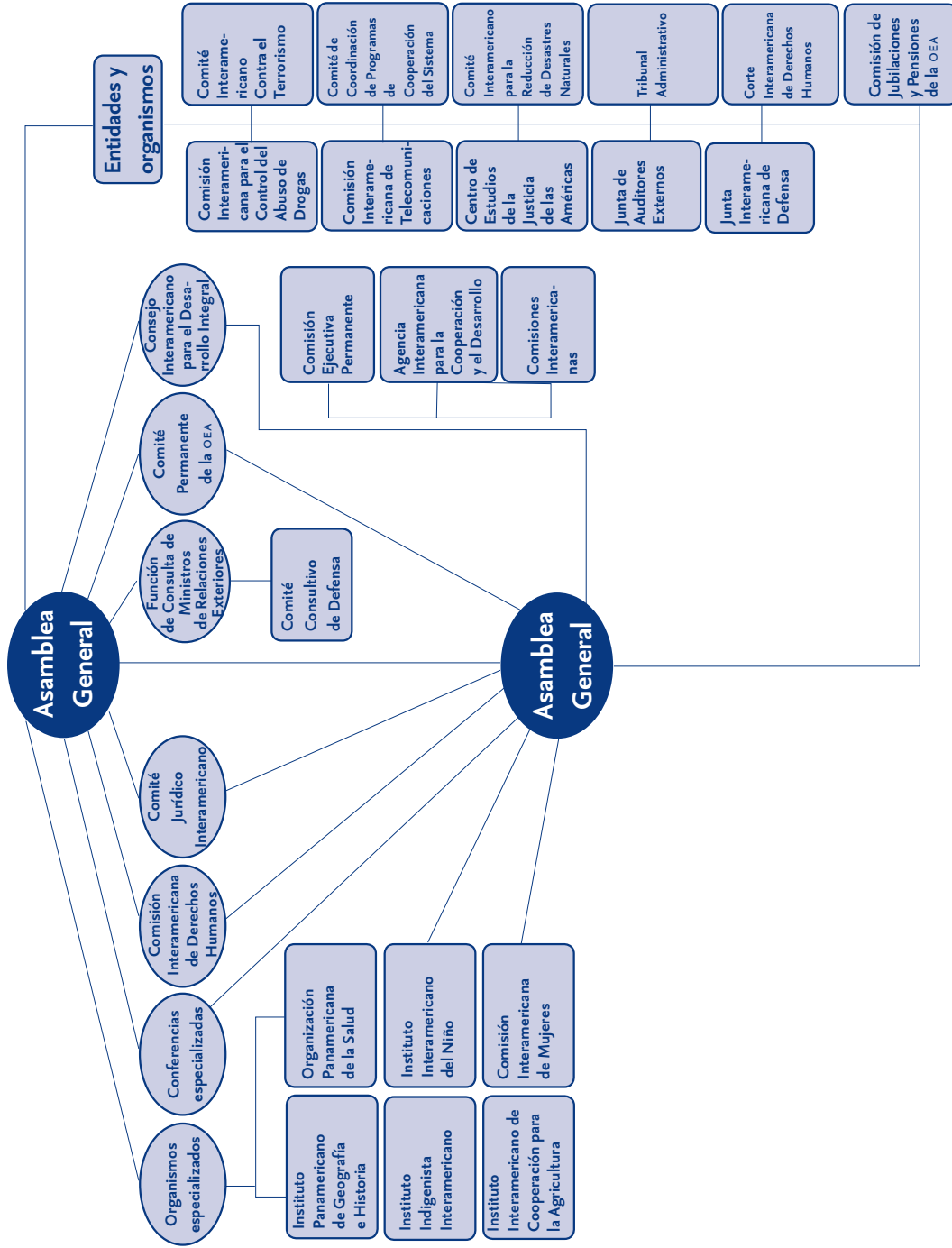
La *Carta de la OEA* establece, asimismo, una institución concebida específicamente para la protección y promoción de los derechos humanos en el hemisferio americano: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, conformada por siete expertos independientes elegidos por la Asamblea

¹⁰ Para una consulta más amplia, véase www.oas.org/documents/spa/OASstructureESP

¹¹ Consúltese: www.oas.org/documents/spa/OASstructureESP

¹² Para mayor información sobre el Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación consúltese el sitio: www.oas.org/juridico/spanish/ag-res/res-1424.ntm

Organigrama de la Organización de Estados Americanos



General para periodos de cuatro años. Durante sus sesiones, la Comisión toma nota de los diversos reclamos presentados por individuos y representantes de organizaciones en relación con abusos contra los derechos humanos.

La responsabilidad principal de esta Comisión es recibir y supervisar peticiones que hayan sido interpuestas contra un Estado miembro de la OEA, reclamando sobre un abuso contra los derechos humanos. Los derechos humanos universalmente protegidos por la Comisión –y por lo tanto elegibles para que su protección sea solicitada– son aquellos que se encuentran en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Los Estados que han ratificado la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* están obligados a protegerlos, lo cual es observado por la Comisión. La OEA ayuda a los Estados a fortalecer sus leyes e instituciones para la protección de los derechos humanos. No obstante, el derecho a la no discriminación entre particulares no es competencia de la Comisión.

Por lo antes expuesto, se deduce que la OEA no tiene un área específica en la cual se aborden de manera integral los temas relacionados con la discriminación. Además, como ya se ha visto, no se protege a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, así como tampoco abarca los principales ámbitos requeridos ni los actos discriminatorios cometidos por particulares, lo que provoca que la protección institucional no sea universal.

La restauración del daño

La OEA ha designado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que resuelva las disputas en esta materia. No obstante, la competencia de la Corte es limitada, pues sólo puede atender casos en los que: a) el Estado involucrado haya ratificado la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, b) el Estado involucrado haya aceptado la jurisdicción opcional de la Corte, c) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos haya completado su investigación, y d) el caso haya sido remitido a la Corte, bien por la Comisión o por el Estado implicado en el caso, pero dentro de los tres meses siguientes a la publicación del informe de la Comisión. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*; sin embargo, es incapaz de atender algún caso de discriminación entre particulares.¹³

Programas educativos

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es un centro para la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, cuya misión consiste en fortalecer el respeto a los principios

¹³ Véase el sitio www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32html

de la *Convención Americana sobre los Derechos Humanos*. Así, sus trabajos contribuyen a fomentar una cultura de la no discriminación.

La atención a la discriminación en América Latina: el caso de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación

Por iniciativa del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de México (CONAPRED), en septiembre de 2007 se creó, en el marco del Encuentro Iberoamericano Desarrollo Social, Democracia y No Discriminación, la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD).¹⁴ Se trata de un primer esfuerzo por establecer un mecanismo de coordinación y comunicación entre los organismos encargados de darle vigencia al derecho a la no discriminación en la región, tomando en cuenta la diversidad de instituciones y objetivos que existe en Iberoamérica y buscando aprovecharla.

Las metas que la Red se ha trazado son la construcción de vínculos de cooperación, comunicación y coordinación interinstitucional entre organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil iberoamericanas encargados de prevenir la discriminación o de atender las consecuencias de este tipo de prácticas. Sobre la base de esta relación, la RIOOD pretende contribuir a la creación de mejores condiciones en todos los ámbitos de la vida en sociedad, con el fin de enfrentar mejor esta problemática.

Adicionalmente, la RIOOD también busca darle una mayor visibilidad al tema de la discriminación y a la urgente necesidad de hacer efectiva su atención institucional en toda la región, como un elemento indispensable del progreso social y de la construcción democrática. Para ello, enfoca el fenómeno desde una visión multidimensional que abarca los ámbitos social, económico, jurídico, cultural, teórico, de las políticas públicas y, por supuesto, el de la esfera política. Este esfuerzo implica el impulso, la construcción y la difusión de una cultura de respeto a la diversidad; de la coexistencia respetuosa en la diferencia; del reconocimiento de la igualdad jurídica entre los grupos sociales; y de la valoración de la diferencia como una característica inherente a las diversas sociedades de la región.

Entre las primeras actividades de la RIOOD figura la elaboración de un primer *Informe iberoamericano de discriminación*,¹⁵ en el cual se efectúa un diagnóstico sobre las normas e instituciones existentes

¹⁴ Véase Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “Encuentro Iberoamericano: Desarrollo Social, Democracia y No Discriminación. Creación de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación”, en *Iguales pero diferentes. Gaceta informativa del CONAPRED*, México, octubre-diciembre de 2008.

¹⁵ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Informe Preliminar sobre Discriminación en Iberoamérica*, presentado en el Encuentro Iberoamericano “Desarrollo Social, Democracia y No Discriminación. El Combate a la Discriminación en las Políticas Públicas de Desarrollo Humano y Social”, México, septiembre de 2007.

en la región enfocadas al combate de la discriminación. En él se analiza a 16 países en rubros como la existencia de una cláusula constitucional y leyes reglamentarias en la materia; la adopción de legislaciones internacionales; la existencia de una institución para combatir la discriminación; las políticas públicas; y las sanciones penales por discriminación.

Asimismo, la RIOD consiguió que en los documentos finales de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, celebrada en Santiago de Chile en 2007, se incluyera la declaración del 2008 como el Año Iberoamericano contra Todas las Formas de Discriminación.

Por otra parte, la Red tendrá su primera reunión ordinaria en septiembre de 2008, en Buenos Aires, Argentina. Aún es difícil presagiar el alcance que la RIOD obtendrá en el futuro; sin embargo, es un buen comienzo para abonar el camino de la lucha institucional contra todas las formas de discriminación entre los organismos públicos dedicados al tema y entre las organizaciones de la sociedad civil afines desde una perspectiva regional. Por supuesto, se espera que sus objetivos se cumplan y que en un futuro pueda constituirse en un referente del impulso internacional por mejorar las condiciones para eliminar gradualmente todas las formas de discriminación en la región. Hoy en día, la RIOD es una promesa de mejora y una esperanza para el trabajo institucional.

A manera de resumen, la lucha contra la discriminación es relativamente reciente en América Latina. En lo general, existen normas, agencias y mecanismos de reparación del daño en materia de no discriminación. Sin embargo, no todos los países están provistos de estos mecanismos. Se dan asimetrías al respecto y, por lo tanto, la atención institucional a los problemas derivados o asociados con la discriminación es heterogénea tanto en organismos o legislaciones como en la protección de ciertos grupos sociales. Cada nación de la región ha adoptado leyes e instituciones con el fin de enfrentar la discriminación, algunas con un enfoque múltiple y otras con uno focalizado. Asimismo, la aplicación de las normas existentes dista de ser efectiva en la práctica. Es en este contexto que la pobreza, como una causa de discriminación estructural, agrava la discriminación en general.

La atención institucional de la discriminación en la Unión Europea

Posiblemente, la Unión Europea (UE) sea la región del mundo que mayor coordinación y cohesión gubernamental tenga en todo el planeta. Para muchos, es la más integrada, comunicada y globalizada del orbe en prácticamente todos los principales aspectos de la vida en sociedad, es decir, en los ámbitos político, económico, de seguridad, de garantías individuales, etcétera.

La UE se conformó mediante el *Tratado de Maastricht* de 1992, documento que fue reformado por el *Tratado de Ámsterdam* de 1997 y el por *Tratado de Lisboa* de 2007. En ambos documentos reformadores

se incluye el derecho a la no discriminación, mismo que está precisado en el artículo 21¹⁶ de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* del año 2000.

Marco legal

En materia de no discriminación, el artículo 13 del *Tratado de Ámsterdam* establece medidas para proteger de la discriminación a ciertos grupos sociales, como los de la diversidad sexual, religiosos, edad, mujeres, raza, origen étnico y convicciones políticas. En principio, en esta norma faltaría una previsión especial para migrantes, refugiados y personas que viven con VIH-sida.

Por otro lado, en el año 2000, el Consejo de Europa adoptó dos nuevas directivas, una relativa a la igualdad racial o étnica¹⁷ y otra relacionada con el empleo y la ocupación.¹⁸ Estas directivas constituyen importantes guías para la protección contra la discriminación por motivos de raza y en el ámbito laboral en la UE, pues obligan a todos los Estados miembro a introducir modificaciones importantes en sus ordenamientos internos, incluso en los países que ya disponían de una legislación antidiscriminatoria elaborada. No obstante, faltarían previsiones en los ámbitos de la salud, la educación y el acceso a la justicia.

¹⁶ Artículo 21. No discriminación. 1) Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual; 2) Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea* y del *Tratado de la Unión Europea* y sin perjuicio de las disposiciones particulares de dichos tratados.

¹⁷ La *Directiva 2000/43/CE*, de 29 de junio de 2000, sobre la igualdad de trato independientemente del origen racial o étnico consiste primordialmente en lo siguiente: aplica el principio de igualdad de trato de las personas al margen de su origen racial o étnico; protege contra la discriminación en el empleo y la formación, la educación, la seguridad social, la asistencia sanitaria y el acceso a bienes y servicios, incluida la vivienda; define la discriminación directa e indirecta, el acoso y la victimización; otorga a las víctimas de discriminación el derecho a presentar una denuncia por vía judicial o administrativa y prevé la imposición de sanciones a la parte demandada culpable de discriminación; establece que la carga de la prueba en los procedimientos civiles y administrativos se comparta entre la parte demandada y la parte demandante, prevé la creación en cada Estado miembro de uno o más organismos de promoción de la igualdad de trato, que prestarán asistencia independiente a las víctimas de discriminación por motivos de origen racial o étnico. Véase Comisión Europea, *La lucha contra la discriminación en la Unión Europea*, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Comisión Europea, 2005, p. 14.

¹⁸ La *Directiva 2000/78/CE* del 27 de noviembre de 2000 establece un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación; aplica el principio de igualdad de trato de las personas en el empleo y la formación independientemente de su religión o creencias, discapacidad, orientación sexual o edad; su definición de discriminación y las disposiciones en materia de derecho de denuncia y carga de la prueba son iguales a las de la directiva sobre la igualdad de trato de las personas, independientemente de su origen racial o étnico. Asimismo, exige que los empresarios realicen los ajustes razonables necesarios con el fin de atender las necesidades de las personas con discapacidad aptas

La estructura de la Unión Europea (UE)

La Unión Europea está organizada en tres instituciones principales: el Consejo de Europa, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. El órgano ejecutivo es la Comisión Europea, que tiene 18 direcciones encargadas de ejecutar los acuerdos del Consejo de Europa.¹⁹ El tema de la discriminación está adscrito centralmente a la Dirección de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, aunque el tema pudiera también tratarse en las de Asuntos Económicos y Financieros; Educación y Cultura; Empresas e Industria; Sociedad de la Información y Medios de Comunicación; tratarse así como en la de Justicia, Libertad y Seguridad. Asimismo, existen ocho programas especiales relacionados con el tema de la no discriminación: Programa de Lucha contra la Discriminación; Programa de Igualdad y No Discriminación en la Europa Ampliada; Año Europeo de Igualdades y Oportunidades para Todos; la Estrategia Marco para la No Discriminación y la Igualdad de Oportunidades para Todos; Estrategia de los Derechos de la Infancia; Programa de Acciones Sociales para Grupos Determinados; Programa de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y el Antisemitismo; y Programa de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres.

Este tipo de organización ha propiciado que en cada una de las 27 naciones integrantes de la UE se establezcan normas y organismos contra la discriminación. Cada país ha establecido instituciones que protegen a determinados grupos, pero en ningún caso a todos los anteriormente señalados.²⁰ Como es común, algunas naciones se inclinan por las personas con discapacidad, otras por los adultos mayores y unas más por las mujeres. Sin embargo, los grupos de atención que son todavía excluidos del sistema de protección son los migrantes, los refugiados, los romanés y los de la diversidad religiosa.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

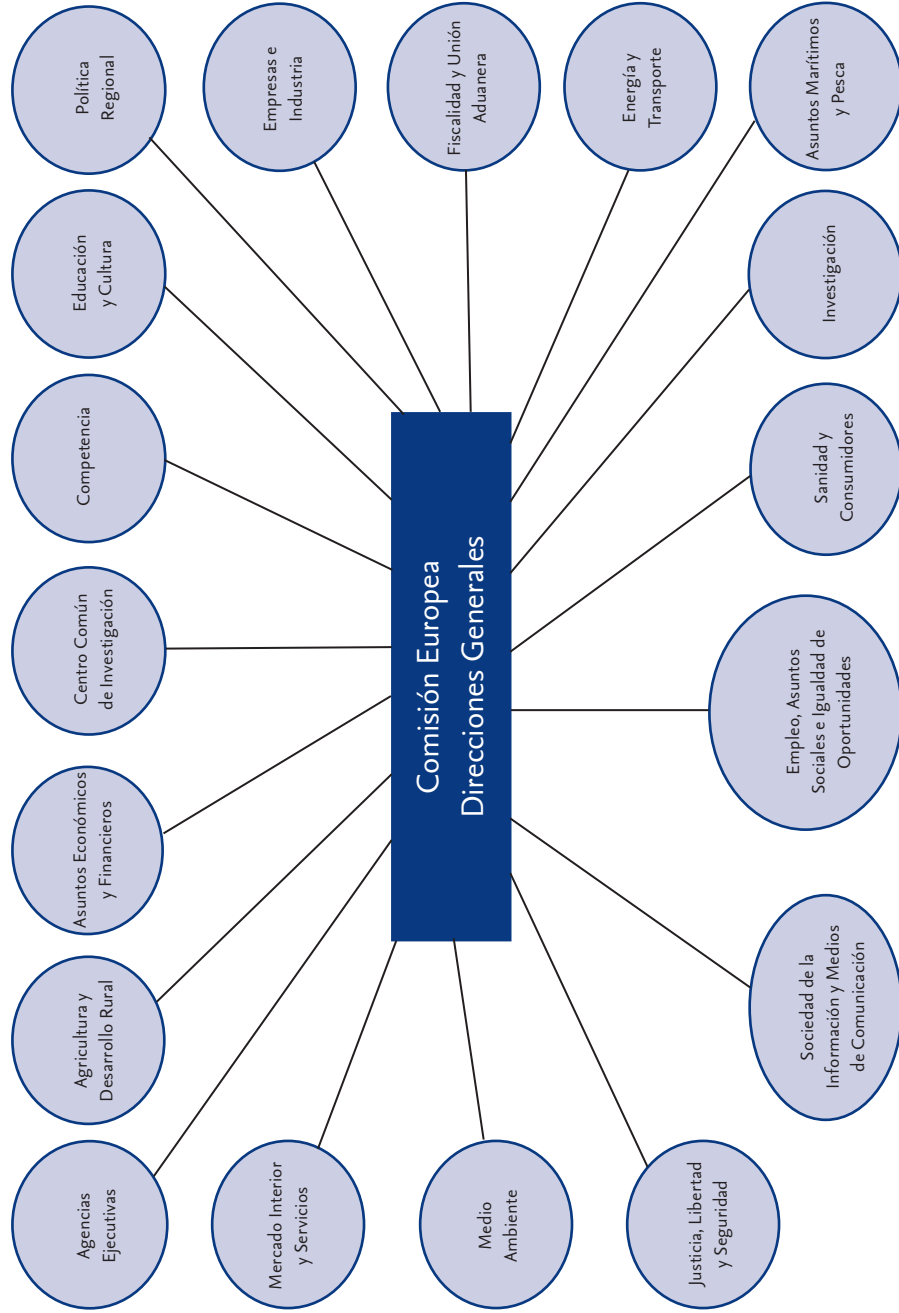
Creado en 1998, es la máxima autoridad judicial para la garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales en toda Europa. Se trata de un tribunal internacional ante el cual cualquier persona que considere haber sido víctima de una violación a sus derechos –reconocidos por el *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*–, mientras se encuentre

para desempeñar los trabajos en cuestión; permite excepciones limitadas al principio de igualdad de trato, como por ejemplo, para respetar el espíritu de las organizaciones religiosas o para hacer posible el desarrollo de programas especiales con vistas a promover la integración de jóvenes o trabajadores de mayor edad en el mercado laboral. Véase *Ibidem*.

¹⁹ El organigrama completo de la UE puede consultarse en www.europa.eu/index_es.htm

²⁰ Para revisar los organismos contra la discriminación que se han creado en cada país miembro de la UE, véase Comisión Europea, *Égalité et non-discrimination. Rapport annuel 2006*, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, septiembre de 2006, p. 24.

Agencias en la Unión Europea



legalmente bajo la jurisdicción de un Estado miembro del Consejo de Europa, y después que haya agotado sin éxito los recursos judiciales disponibles en ese país, puede presentar una denuncia en su contra por violación del *Convenio*.

Este *Convenio* es un tratado mediante el cual los 27 Estados miembro del Consejo de Europa (todos los europeos salvo Bielorrusia) han acordado comprometerse a tipificar y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales; y establecer el Tribunal y someterse a su jurisdicción, es decir, acatar y ejecutar sus sentencias. La ejecución de las sentencias del Tribunal por parte de los Estados miembro que han sido condenados está supervisada por el Comité de Ministros, órgano decisorio del Consejo de Europa compuesto por un representante de cada Estado miembro. El Tribunal tiene su sede en la ciudad de Estrasburgo, Francia, y conoce de violaciones a los derechos humanos –entre ellos el derecho a la no discriminación– cometidas por funcionarios públicos contra ciudadanos, pero no tiene las atribuciones legales para conocer actos de discriminación cometidos por un particular contra otro particular.²¹

Programas educativos

La UE posee una amplia variedad de programas educativos y de mecanismos de difusión en materia de derechos humanos y, concretamente, del derecho a la no discriminación. Uno de los ejemplos más claros de difusión fue la campaña en medios que se llevó a cabo con motivo del Año Europeo de Igualdad y Oportunidades para Todos, en 2007.²²

A manera de síntesis se puede señalar que la UE cuenta con normas, órganos ejecutivos y mecanismos de reparación del daño en materia de no discriminación, aunque estos últimos no contemplan la discriminación entre particulares. Por otra parte, si bien podemos hallar normas de protección a los derechos humanos y de no discriminación para los 27 países miembro, la protección institucional continúa siendo heterogénea; es decir, existe diversidad en los grupos que se protegen y también en los enfoques para la protección, por lo que hay grupos que resultan más protegidos que otros.

Finalmente, la UE no cuenta con una unidad especializada en discriminación, sino que el tema se encuentra diversificado en distintos espacios institucionales. Además, a diferencia de lo que sucede

²¹ Para mayor información sobre la composición, funcionamiento, atribuciones y competencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, véase www.echr.coe.int

²² El objetivo de esta iniciativa fue poner de relieve las ventajas de la diversidad para los europeos; promover el respeto de todo el mundo en la sociedad, y fomentar la participación de los grupos vulnerables a la discriminación. Véase Comisión Europea, *op. cit.*

con la ONU y la OEA, la coercibilidad o el carácter vinculante en las decisiones que toma el Consejo de Europa constituye una característica central en este caso.

El caso de África

África cuenta con cuatro características que hacen prácticamente imposible la lucha integral contra todas las formas de discriminación: 1) todavía posee una enorme herencia de su pasado colonial; 2) no sólo la gran mayoría de sus Estados no son democráticos, sino que incluso muchos de ellos están a punto de colapsar, como Sudán, Zimbawe, Somalia o Chad;²³ 3) tienen serios problemas de control político e institucional y el Estado de derecho es inexistente; y 4) un número importante son islámicos. Ante tales circunstancias resulta difícil intentar un recuento institucional o normativo para dimensionar la protección institucional contra la discriminación.

No obstante, vale decir que la Organización para la Unión Africana (OUA) intenta darle homogeneidad a todo el continente. Sus principales objetivos han sido sacudirse la herencia colonial y el *apartheid*, con el fin de promover la unidad y la solidaridad entre los Estados africanos; coordinar e intensificar la cooperación para el desarrollo; salvaguardar la soberanía y la integridad territorial; y promover la cooperación en el marco de la ONU. Además, como foro regional permitió a todos los Estados miembro adoptar posiciones coordinadas con vistas a defender sus intereses ante el contexto internacional.²⁴ Por supuesto, el funcionamiento de esta organización es más formal que real.

El marco jurídico

Existe una *Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos*, de 1981, que entró en vigor el 21 de octubre de 1986. Este documento señala, entre otros asuntos, el establecimiento de cuerpos para promoción y protección de los derechos humanos y de los pueblos, tratando de eliminar los aspectos negativos del colonialismo.²⁵

A pesar de que en la *Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos* no se menciona la protección del derecho a la no discriminación, con base en su artículo 66 se creó el *Protocolo para los Derechos Humanos de las Mujeres Africanas*, cuyo objetivo no es otro que eliminar todas las formas de discriminación hacia las mujeres del continente, así como la promoción y protección de sus derechos

²³ *Foreign Policy*, "The Failed State Index" [en línea] www.foreignpolicy.com

²⁴ Véase www.africa-union.org/root/au/index/index.htm

²⁵ Véase www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/BanjulCharter.pdf

humanos.²⁶ En este sentido, también existe la *Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño* (1990), que se considera el primer tratado regional sobre los derechos humanos del niño. En algunos aspectos importantes, este documento se basa en las leyes y normas internacionales de derechos humanos, en especial en la *Convención sobre los Derechos del Niño* de la ONU.²⁷ Asimismo, existe un Comité de Expertos en Derechos y Bienestar de la Infancia Africana que da seguimiento a la *Carta*, y los Estados, por su parte, se comprometen a cumplir las recomendaciones efectuadas por el Comité.²⁸

En dicho continente también rige la *Convención sobre Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África* (1969), documento motivado por el constante incremento del número de refugiados provenientes de los países africanos debido a las condiciones de pobreza, exclusión y miseria en las cuales viven y que causan fricciones entre muchos Estados. Mediante esta *Convención* los países firmantes se comprometen a otorgar asilo sin hacer distinciones de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opinión política; a respetar el derecho de los refugiados a la repatriación voluntaria; y a extender documentos oficiales en los que sea posible confirmar el estatus de refugiado.

La Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Esta Corte tendrá jurisdicción en todos los casos y disputas concernientes a la interpretación y la aplicación de la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, su *Protocolo* y cualquier otro instrumento relevante de derechos humanos ratificado por los Estados miembro. En una eventual disputa, la Corte decidirá y tendrá la capacidad de recibir quejas de violaciones a los derechos humanos, ya sea por parte de una persona o por un país, así como de decidir el procedimiento. Asimismo, la Corte emitirá recomendaciones a los Estados miembro; a cualquier órgano de la OUA; y a cualquier organización reconocida por esta última.

Programas educativos

En África Central existe el Centro Subregional para los Derechos Humanos y la Democracia (1999), creado a petición de la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC) mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Centro Subregional, con sede en Yaoundé (Camerún), inició sus actividades en marzo de 2001 y fue inaugurado oficialmente por el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en junio de 2002.

²⁶ Véase www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/ProtocoontherightsofWomen.pdf

²⁷ Para mayor información al respecto, véase el sitio web www.african-union.org/root/auunion.org/root/au/Document/Treaties/Text/A.C.ONTHERIGHTHANDWELFOFCHILD.pdf

²⁸ Para mayor información sobre el funcionamiento del Comité se sugiere revisar: www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/A.C.ONTHERIGHTANDWELFOFCHILD.pdf

El ACNUDH, en coordinación con la Secretaría General de la CEEAC, lleva a cabo actividades de promoción y protección de los derechos humanos y la democracia en toda la región, algo de lo que se ocupa, del mismo modo, el Centro Subregional, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de los gobiernos, parlamentos, fuerzas armadas, policía, estudiantes y organizaciones de la sociedad civil de 11 países de la región: Angola, Burundi, Camerún, Chad, Guinea Ecuatorial, Gabón, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República del Congo, Rwanda, y Santo Tomé y Príncipe. Asimismo, ofrece apoyo a los proyectos de asistencia técnica en Camerún, Chad, Guinea Ecuatorial y la República del Congo.

Las condiciones estructurales, políticas, económicas, sociales y culturales de África dificultan dimensionar sus avances en materia de lucha contra la discriminación, aunque de manera formal se protege a las mujeres, los niños, los refugiados; se lucha contra la discriminación por motivos raciales; y se promueven los principios y valores de la democracia.

La atención de la discriminación en Asia

La región de Asia tiene dos características que no facilitan la defensa del derecho a la no discriminación: un número reducido de Estados democráticos, como la India, y una cantidad importante de naciones islámicas. Adicionalmente, las violaciones a los derechos humanos en la región son resultado de la pobreza extendida, la violencia contra mujeres y niños, la carencia de independencia judicial y los malos tratos en la detención. Estas situaciones también son provocadas por la inestabilidad política y social, y los sistemas de justicia débiles. Por si no fuera suficiente, también está presente una fuerte discriminación racial.

En tanto la protección institucional contra cualquier forma de discriminación es parte inherente a los regímenes democráticos, se torna sumamente complicado llevar a cabo algún tipo de recuento institucional en esta materia en lo que a Asia se refiere. A modo de ejemplo, incluso en los países más avanzados, como la India, los grupos de la diversidad sexual no sólo no gozan de derecho alguno, sino que están penalizados con la muerte.

El caso de Oceanía

Por su parte, la región de Oceanía está principalmente compuesta por pequeñas comunidades de islas que a su vez se encuentran dispersas, tanto geográfica como políticamente. Éstas, en su mayoría, presentan problemas extendidos de tipo social y económico, y las relaciones étnicas son muy

conflictivas. Por lo general, la capacidad nacional para dirigir estos problemas es baja,²⁹ de modo que existen Estados cercanos al colapso.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) comenzó a funcionar en la región en 2005. De ahí que actualmente realice labores de concientización, difusión e información. Asimismo, en colaboración con la Secretaría del Foro de Islas del Pacífico, la oficina regional propuso que un experto estudiara el valor añadido de integrar las normas de derechos humanos internacionales y de mecanismos de protección de derechos humanos nacionales.³⁰

La principal organización regional intergubernamental es el mencionado Foro de Islas del Pacífico, donde participan 16 Estados miembro, que son parte del ACNUDH para esta área del Pacífico. El Foro lanzó el Plan Pacífico en 2005, que aborda desafíos comunes regionales, incluyendo la cooperación sobre la generación gratuita de ayuda humanitaria. Existen también movimientos dentro del Foro que buscan establecer estructuras judiciales regionales y desarrollar instituciones de derechos humanos nacionales u otros mecanismos análogos.³¹ No obstante, el avance institucional aún es limitado.

Como se sabe –y a pesar de lo dicho– en esta región existen dos casos excepcionales: Australia y Nueva Zelanda. Estos países cuentan con las características propias del denominado “primer mundo”, de modo que gozan de economías avanzadas y han ratificado casi todos los tratados de derechos humanos internacionales. Sin embargo, también enfrentan desafíos relacionados con sus poblaciones indígenas, grupos migrantes y otras minorías raciales. A pesar de ello, las instituciones de derechos humanos en Nueva Zelanda y Australia trabajan de manera eficaz en estas situaciones, así que el derecho a la no discriminación es al menos parcialmente, parte de esta protección.

En general, en toda la región se han ratificado muy pocos tratados de derechos humanos. Asimismo, una cantidad mínima de países ha ratificado la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)*, sólo tres son parte del *Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR)* y únicamente dos del *Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR)*. Por tanto, a excepción de Australia y Nueva Zelanda, la región de Oceanía deja mucho que desear en materia de protección institucional contra la discriminación.

²⁹ Para información más detallada sobre las actividades que realiza la OACNUDH, véase el sitio web www.ohchr.org/SP/Countries/AsiaRegion/Pages/AsiaRegionIndex.aspx

³⁰ Véase www.ohchr.org/SP/Countries/AsiaRegion/Pages/AsiaRegionIndex.aspx

³¹ Véase www.forumsec.org.fj

Los casos extremos de discriminación: la diversidad sexual

La atención institucional de los problemas derivados de la discriminación conlleva despojarse de prejuicios y hacer a un lado los estigmas en los cuales estas prácticas se fundan. Uno de los grupos que todavía se encuentra fuera de la mayoría de las normas e instituciones de protección es el de la diversidad sexual, ya sea por estricto prejuicio, por motivos culturales o por razones religiosas. Sea como sea, el resultado es que mientras algunos grupos sociales como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad o los adultos mayores gozan de algún tipo de protección institucional, los mecanismos de protección para la comunidad de lesbianas, *gays*, bisexuales y transgénero (LGBT) brillan por su ausencia. Es más, en muchos casos estos grupos son encarcelados, y en otros son sujetos de pena de muerte.³²

Sólo una minoría de países en el mundo tiene algún tipo de protección legal para los homosexuales a nivel nacional (Francia, Reino Unido, España, Noruega); otros pocos poseen algún tipo de protección legal en determinados estados o provincias (Estados Unidos, Canadá, Australia). Sin embargo, en muchos países es ilegal ser *gay* o lesbiana (Argelia, Libia, Marruecos, Jamaica), y en algunos incluso se castiga con la muerte (Irán, Pakistán, Arabia Saudita, Yemen). El caso de las personas transgénero o de la identidad sexo-genérica prácticamente no existe para las leyes o instituciones, situación que también se da en los organismos internacionales, como la ONU o la OEA.

Asimismo, mientras que algunos grupos gozan del apoyo social, como los ciegos, los adultos mayores o los niños, los grupos de la diversidad sexual no tienen ningún tipo de apoyo y son sujetos, en casos extremos, de crímenes de odio. La única solidaridad social que reciben o a la que tienen acceso proviene de las actividades de aquellas organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos de la comunidad LGBT.

Un ejemplo muy claro puede verse en el tema de la presencia del VIH-sida en la población homosexual, particularmente en hombres que tienen sexo con hombres (HSH). En estos casos, los servicios sanitarios se le niegan a esta población o se le otorgan de mala gana o de modo parcial por los servidores públicos. De ahí que la reciente Conferencia Mundial sobre Sida, realizada en México a principios de agosto de 2008, pueda ser entendida como un esfuerzo por reconocer los derechos de esta comunidad y un acto enfocado a reducir los prejuicios y estigmas hacia la población LGBT, pero sobre todo constituyó un esfuerzo de las ONG y de los gobiernos participantes que cuestionó la atención institucional que hasta la fecha se le ha otorgado a esta población.

³² Judith Mackay, *Atlas del comportamiento sexual humano. Sexualidad y prácticas sexuales en el mundo*, Akal, Madrid, 2004, pp. 22-23.

Los grupos de la diversidad sexual enfrentan prejuicios religiosos y políticos, así como estigmas sociales de grupos conservadores que no están de acuerdo con el respeto a los mismos derechos que ellos defienden para sí. Si estamos frente a una batalla muy difícil de librar en aras de la igualdad de derechos, oportunidades y de trato para todos a nivel global, sin duda es la de la igualdad de los grupos de la diversidad sexual. En otras palabras, existe una atención institucional a la discriminación que a su vez es discriminatoria.

Comentarios finales

La atención institucional a los problemas derivados de la discriminación es una responsabilidad relativamente reciente en todas partes del mundo. Si bien con el nacimiento de la ONU se inauguró formalmente un sistema universal de protección contra todas las formas de discriminación, que incluso ha sido replicado de manera regional o nacional, la distancia entre la normatividad y las prácticas es muy grande, además de que no hay normas o instituciones que cubran a todos los grupos sociales víctimas de la discriminación. Por ello, puede señalarse que no existe organismo internacional, regional o incluso nacional provisto de mecanismos suficientes con el fin de proteger de manera integral a la totalidad de los grupos en dicha situación.

Asimismo, prevalece una visión heterogénea y asimétrica en cuanto a la protección institucional contra la discriminación a escalas mundial y regional. Es decir, no se ha llegado a un consenso acerca de a quién y en qué ámbitos se debe prestar la protección. Existen grupos que gozan de un mayor número de mecanismos al respecto, como las personas con discapacidad, las mujeres, los niños o los afrodescendientes, pero también los que hay, como los de la diversidad sexual, son excluidos generalmente de los sistemas universal, regionales o nacionales de protección.

Además de la distancia que separa a la norma de la práctica y de la ausencia de unidades administrativas para la protección de todos los grupos, se enfrentan serios problemas de los organismos multilaterales a la hora de darle seguimiento a los compromisos adoptados por los Estados parte y derivados de sus propios instrumentos o convenciones. Del mismo modo, y dado que las normas internacionales no son vinculantes en la *realpolitik*, los Estados no las adoptan y, en muchos casos existen serias dificultades para aplicar los compromisos derivados de los instrumentos internacionales en materia de no discriminación. Tampoco podemos olvidar la existencia de regiones en el mundo en las cuales no es posible, por cuestiones culturales o de inestabilidad política, pensar en erradicar la discriminación, como en ciertos países de África o Asia. Igualmente, en la mayoría de las naciones del planeta la atención, institucional a la discriminación no constituye una de las primeras 10 prioridades de las agendas públicas nacionales.

La protección institucional contra la discriminación desde la perspectiva internacional que supone la protección del género humano es aún en extremo parcial. Muchos son los prejuicios o estigmas a vencer si se desea hacer de la protección en esta materia una práctica efectiva y universal. El mundo todavía se encuentra pobremente preparado para convertir el principio de igualdad en una realidad universal.

Bibliografía

ALDRICH, ROBERT

2006 *Gays y lesbianas. Vida y cultura: un legado universal*, Nerea, México, DF.

ASOCIACIÓN BRASILEÑA DE GAYS, LESBIANAS Y TRANSGÉNEROS

2006 *Resoluções do 1 Congresso a ABGLT: avanços e perspestivas. Curitiba*. Associação Brasileira de Gays, Lesbicas e Transgeneros, Curitiba.

BECERRA GELOVER, ALEJANDRO

2007 “Una primera valoración de tres años de lucha institucional contra la discriminación en México”, en Luis Méndez y Marco Antonio Leyva, *2000-2006: reflexiones acerca de un sexenio conflictivo*, tomo II, Universidad Autónoma Metropolitana-Eón Sociales, México, DF.

2005 “El derecho a la no discriminación: una perspectiva internacional”, en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, DF, noviembre-diciembre.

2005 “Discriminación y derechos económicos, sociales y culturales”, en varios autores, *Derechos económicos, sociales y culturales*, Secretaría de Relaciones Exteriores-Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, noviembre.

2005 “Flujos migratorios y discriminación”, en varios autores, *Derechos humanos de los migrantes*, Secretaría de Relaciones Exteriores-Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, noviembre.

2001 “Transición a la democracia y globalización”, en *Sociológica*, año 16, núm. 45-46, Universidad Autónoma Metropolitana, México, DF, enero-agosto.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

2006 *Compilación de instrumentos jurídicos en materia de no discriminación*, vol. 1, tomo 1, CDHDF, México, DF.

COMISIÓN EUROPEA

- 2007 *Especial Eurobarometer on Discrimination in the European Union*, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, enero.
- 2006 *Égalité et non-discrimination. Rapport annuel 2006*, Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, septiembre.
- 2006 *El funcionamiento de la Unión Europea*, Comunidades Europeas.
- 2005 *Combattir la discrimination. Manual de formación*, Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.
- 2005 *La lucha contra la discriminación en la Unión Europea*, Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

CONNELLY, THOMAS JOHN

- 1993 *La discriminación contra los adultos mayores: la tercera edad*, serie “Estudios” 2, núm. 24, Santiago de Chile, noviembre.

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

- 2008 “Encuentro Iberoamericano: Desarrollo Social, Democracia y No Discriminación. Creación de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación”, *Iguals pero diferentes. Gaceta informativa del CONAPRED*, México, DF., octubre-diciembre.
- 2004 *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, CONAPRED, México, DF.

FONTAINE, PASCAL

- 2003 *Doce lecciones sobre Europa*, Comunidades Europeas.

FOREIGN POLICY

- S.f. “The Failed State Index”, www.foreignpolicy.com

MACKAY, JUDITH

- 2004 *Atlas del comportamiento sexual humano. Sexualidad y prácticas sexuales en el mundo*, Akal, Madrid.

OSIN, NINA, y DINA PORAT

- 2005 *Legislating Against Discrimination: an International Survey of Anti-Discrimination Norms*, Tel Aviv University Leiden, Boston.

OTTOSSON, DANIEL

2008 *State-Sponsored Homophobia. A World Survey of Laws Prohibiting Same Sex Activity between Consenting Adults. An ILGA Report*, International Lesbian and Gay Association (ILGA), mayo, www.ilga.org

PARLAMENTO EUROPEO

2004 *The European Parliament*. Dirección General para la Información del Parlamento Europeo, noviembre.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS

MÉXICO-COMISIÓN EUROPEA

2004 *Derechos humanos. Instrumentos de protección internacional*, tomos I y II, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, DF.

TORRE, CARLOS DE LA, (coordinador)

2006 *El derecho a la no discriminación*, Universidad Nacional Autónoma de México-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, DF.

2006 *El derecho a la no discriminación en México*, Porrúa-Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, DF.

Referencia electrónicas

Acciones sociales para grupos específicos: discapacidad y envejecimiento en la Unión Europea
<http://europa.eu/scadplus/leg/es/so2311.htm>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Asia
www.ohchr.org/SP/Countries/AsiaRegion/Pages/AsiaRegionIndex.aspx

BUENDÍA, PEDRO, *La Declaración de los Derechos Humanos en el Islam. Texto y comentario*
www.gees.org/articulo/952

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/BanjulCharter.pdf

Carta Africana de los Derechos y Bienestar de la Infancia
www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/A.c.ontherightandwelfofchild.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos

www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/b-32html

Corte Penal Internacional de Justicia

www.un.org/spanish/aboutun/organs/icj.htm

Derechos fundamentales en la Unión Europea

europa.eu/scadplus/leg/es/s20000.htm

Discriminación en la Unión Europea

www.stop-discrimination.info

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

www.echr.coe.int

Lucha contra las discriminaciones en la Unión Europea

europa.eu/scadplus/leg/es/s22002.htm

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, ORGANIGRAMA

www.oas.org/main/spanish/, <http://www.oas.org/documents/spa/OASstructureESP.pdf>, http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/cpo_desoc_1cumbre.asp

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

www.cidh.org

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

www.un.org

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

www.ohchr.org

Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y la Discriminación

www.oas.org/juridico/spanish/ag-res/res-1424.htm

Protocolo para los Derechos de las Mujeres Africanas

www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/ProtocolontheRightsofWomen.pdf

The Yogyakarta Principles

www.yogyakartaprinciples.org



México

UNIÓN AFRICANA

www.africa-union.org/root/au/index/index.htm

UNIÓN ASIÁTICA DEL FORO DE ISLAS DEL PACÍFICO

www.forumsec.org.fj



La atención al fenómeno de la discriminación desde la Organización de Estados Americanos

Óscar Maúrtua de Romaña*

La discriminación, en sus diversas formas, atenta contra los principios y prácticas de la democracia como forma de vida y de gobierno. [...] Cualquier forma de discriminación no sólo ignora y atenta en contra de los humanos sino también corroe y destruye nuestras instituciones democráticas. No puede existir democracia si existe discriminación.¹

JOSÉ MIGUEL INSULZA, secretario general de la OEA

RESUMEN

La Organización de Estados Americanos (OEA) ha venido trabajando con gran intensidad con el objetivo de fomentar la cultura de la no discriminación en la región y ha servido de apoyo en las acciones que en esta materia vienen realizando distintos países. Sin embargo, con la finalidad de mejorar la atención institucional por parte de la Organización respecto del derecho a la no discriminación le sería conveniente que se creara al interior de ella una instancia administrativa que de manera permanente y unificada abordara los asuntos relacionados con esta temática.

Introducción

Este año celebramos el 60 aniversario de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y de la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, documentos rectores a nivel mundial y regional que establecen el compromiso de todas y todos por construir un mundo mejor en el cual prevalezca la igualdad de oportunidades y de trato. En ambos documentos se incluye el principio de no discriminación como un derecho fundamental y se proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

* Representante de la Organización de Estados Americanos en México.

¹ Palabras pronunciadas en el marco de la firma del convenio de colaboración entre la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), el 18 de febrero de 2008 en la ciudad de México.

Desde entonces a la fecha, la comunidad internacional ha realizado una serie de esfuerzos muy importantes en la lucha contra la discriminación y en la búsqueda del respeto a los derechos humanos. Son notables los ejemplos de movimientos en favor de los principios de igualdad –entendida como la base principal de los derechos humanos– y de dignidad humana –que implica generar gradualmente las condiciones mínimas de justicia, cohesión e inclusión para todos los ciudadanos o miembros de una comunidad, independientemente de su nacionalidad, origen étnico, orientación sexual, estrato social, género, religión, edad, discapacidad, etcétera–, para lograr una convivencia plena e integral, civilizada y tolerante, en un marco de democracia que caracterice a nuestra América.

Asimismo, estos instrumentos internacionales han inspirado a la mayoría de los gobiernos nacionales a la hora de establecer normas e instituciones para enfrentar el flagelo de la discriminación. Desafortunadamente, en pleno siglo XXI existe una amplia distancia entre las normas escritas y las prácticas cotidianas. Es precisamente la preocupación central de los organismos internacionales (como la OEA) traducir el espíritu de dichos postulados en acciones reales en cada uno de los países de la región.

En tal sentido, el objetivo del presente trabajo consiste en esbozar el papel que la OEA ha desempeñado en la atención institucional de todas las formas de discriminación. Para ello, en el primer apartado se efectuará una reflexión acerca del fenómeno de la discriminación y de algunos de sus efectos en nuestras sociedades. Acto seguido se abordará el catálogo de los instrumentos interamericanos relacionados con el derecho a la no discriminación, con el fin de ubicar las áreas que los mismos cubren. A continuación se realizará un análisis de los comités existentes al interior de la Organización para darle seguimiento a dichos instrumentos, con vistas a precisar las áreas donde es menester poner mayor atención. Finalmente, se detallará la estructura actual de la organización con el objeto de dimensionar las áreas en las que se aborda la problemática de la discriminación.

Como ya se ha dicho, la OEA viene trabajando con gran intensidad para fomentar la cultura de la no discriminación en la región y ha servido de apoyo en las acciones que en esta materia realizan distintos países. Sin embargo, con la finalidad de mejorar la atención institucional por parte de la Organización para darle vigencia al derecho a la no discriminación sería conveniente que se creara al interior de ella una instancia administrativa que, de manera permanente y unificada, abordara los asuntos relacionados con la discriminación.

El fenómeno de la discriminación y el papel de la OEA

La discriminación consiste en una serie de prácticas de exclusión y negación de derechos que genera daños al tejido social y cuestiona la construcción democrática. La discriminación marca tanto la cultura política como la popular de una nación, conlleva un alto costo económico para la sociedad y

produce la percepción de que es natural y hasta merecido el trato excluyente y diferenciado, sobre todo entre aquellos individuos que por alguna razón han sido estigmatizados. En nuestra región, adicionalmente, el fenómeno de la discriminación anula las inversiones en capital humano; desalienta a los individuos excluidos a prepararse, educarse y esforzarse; y constituye una práctica que se transmite de generación en generación y es susceptible incluso de conducir a la autodiscriminación.

La discriminación merece, por tratarse de un fenómeno tan grave y extendido, merece la atención de todos. Los Estados y los pueblos deben asumir su responsabilidad con el fin de evitar la repetición histórica del rechazo social, convertido en un círculo vicioso que daña tanto a la persona como a la sociedad y que atenta contra el crecimiento y la cohesión social. En una sociedad democrática el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones adecuadas para que, a través de su acción directa, supervisión o estímulo, exista la garantía de que toda persona sea tratada en términos de igualdad (de oportunidades, de trato y frente a la ley). La ciudadanía no puede desarrollarse democráticamente si antes no se garantiza un conjunto de derechos fundamentales.

Los principios rectores de la OEA –enmarcados en la *Carta Democrática Interamericana*, adoptada en Lima el 19 de septiembre de 2001– prevén en su artículo 9 “la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente de las discriminaciones de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como [que] la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas contribuyen al fortalecimiento de la democracia y a la participación ciudadana”. Con ello se confirma que el tema de la discriminación es un asunto de primer orden para la Organización y que su prevención constituye uno de los esfuerzos colectivos más importantes del siglo XXI.

La OEA ha contribuido notoriamente a vigilar que se cumpla el derecho a la no discriminación en distintos frentes; las diversas convenciones interamericanas existentes dan cuenta de ello. Deseamos enfrentar las prácticas discriminatorias de manera decisiva en las sociedades, las instituciones y los gobiernos, así como sentar las bases culturales para una convivencia social entre iguales.

En el caso particular de México, la OEA ha podido atestiguar los avances que en materia de lucha contra la discriminación se han llevado a cabo durante los últimos años. La *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (LFPED) recoge los principios generales de los mecanismos de derechos humanos, tanto los de la dimensión global como los que se han generado en la órbita interamericana. Entre otros aspectos, la LFPED establece un catálogo básico de medidas positivas y compensatorias y crea el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), órgano del Estado encargado de articular la política antidiscriminatoria, por lo cual constituye un referente obligado en este gran esfuerzo nacional para combatir los distintos tipos de discriminación.

El CONAPRED es una institución que en sus cuatro años de existencia ha ganado arraigo nacional y se ha consolidado en la región como líder en la lucha contra todas las formas de discriminación,

representando un frente integral en la búsqueda de que todos los colectivos sociales sean tratados de igual forma. La figura de su presidente, Gilberto Rincón Gallardo, como un referente incansable de la lucha por el respeto a los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad, ha sido clave para el éxito y el cumplimiento de los objetivos trazados por esta noble institución.

El liderazgo del CONAPRED también se refleja en el impulso que le ha dado a la creación de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD), que nació en septiembre de 2007 y que pretende aglutinar los esfuerzos regionales con el fin de hacer frente común a la discriminación y así potenciar la conformación democrática de nuestros pueblos.

La OEA otorga su respaldo a la RIOOD y le ofrece su apoyo, ya que su trabajo contribuye a darle sentido de unidad a la lucha institucional contra todas las formas de discriminación que tienen lugar en cada uno de los países de la región. El CONAPRED y la RIOOD son ejemplos de construcción institucional inspirados, entre otros, por el trabajo de la OEA, y que a su vez cuentan con una comunicación sumamente fluida con ella. Prueba de lo que afirmamos es que en septiembre de 2007 la OEA fue testigo de la creación de la RIOOD, y en febrero del presente año firmó un convenio amplio de colaboración con el CONAPRED.

La Organización de Estados Americanos

Así pues, podemos decir que la OEA es una organización intergubernamental de corte regional que reúne a los países del continente americano y que busca fortalecer la cooperación entre ellos y proteger los intereses comunes. Asimismo, su misión es promover y consolidar la democracia, por lo cual centra sus esfuerzos en impulsar la buena gobernabilidad, defender los derechos humanos, fomentar la paz y la seguridad, e impulsar el libre comercio.

En 1948, 21 países suscribieron la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, documento que dio nacimiento a esta institución regional dentro del ámbito de acción de las Naciones Unidas. Los miembros originales fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Posteriormente se unieron Barbados, Trinidad y Tobago, Jamaica, Grenada, Surinam, Dominica, Santa Lucía, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Bahamas, Saint Kitts y Nevis, Canadá, Belice y Guyana.

Como podemos observar, la OEA reúne a los países del hemisferio occidental para fortalecer la cooperación mutua en torno a los valores de la democracia; defender los intereses comunes; y debatir los grandes temas de la región y del mundo. Del mismo modo, es el principal foro multilateral de la región para el fortalecimiento de la democracia, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra los problemas

compartidos, como la pobreza, el terrorismo, las drogas y la corrupción, y juega un papel central en el cumplimiento de los mandatos establecidos para la región a través del proceso de las Cumbres de las Américas.

Con cuatro idiomas oficiales (español, francés, inglés y portugués), la OEA refleja la rica diversidad de los pueblos y culturas de todo el hemisferio. La Organización está compuesta por 35 países: las naciones independientes de Norte, Sur y Centroamérica y el Caribe. No obstante, la participación del gobierno de Cuba, uno de los Estados miembro, fue suspendida desde 1962, por lo que activamente sólo participan 34 países.

Los países miembro establecen políticas y objetivos por medio de la Asamblea General, que convoca a los ministros de Relaciones Exteriores de América a un periodo ordinario de sesiones que se celebra todos los años. El Consejo Permanente, conformado por embajadores nombrados por los países miembro, se reúne periódicamente en la sede de la OEA, en Washington, con el fin de ofrecer lineamientos sobre políticas y acciones vigentes.

Los instrumentos interamericanos sobre no discriminación

Nuestro derecho interamericano, por otra parte, es la principal garantía de convivencia y solución pacífica de diferencias entre nuestros Estados miembro. Ese derecho y las instituciones del sistema interamericano son todavía el fundamento jurídico más importante o la institucionalidad de referencia para los acuerdos y las convenciones consistentes y perdurables entre los países de las Américas.

A lo largo de la vida de la OEA se han generado varios instrumentos interamericanos en materia de no discriminación. Los principales son: la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948); la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (1969); la *Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer* (1948); la *Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer* (1948); el *Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador* (1988); la *Convención Interamericana sobre Tráfico internacional de Menores* (1994); la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará* (1994); la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad* (1999); la *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión* (2000); y la *Carta Democrática Interamericana* (2001).

En todos estos instrumentos se considera el derecho a la no discriminación como fundamental en distintos ámbitos, entre ellos el de la mujer; los derechos económicos, sociales y culturales; los menores; los indígenas; y el de las personas con discapacidad. Sin embargo, a pesar de los grandes esfuerzos que realiza la OEA para darle fuerza a este derecho, no todos los grupos sociales gozan de la protección institucional de nuestra Organización bajo el amparo de un instrumento legal, como en los casos de los jóvenes, los grupos de la diversidad sexual, los adultos mayores, las minorías religiosas, los refugiados, los afrodescendientes y los migrantes. Por ejemplo, las personas que viven con VIH-sida son

atendidas por la Organización Panamericana de la Salud. Así, los ámbitos sin protección en el marco de la OEA son educación, trabajo y acceso a la justicia.

Por otra parte, también resulta importante señalar que no todos los instrumentos o convenciones interamericanas tienen un Comité de Seguimiento que vele por el cabal cumplimiento de los compromisos contenidos en los mismos. Las únicas convenciones que están provistas de dichos comités son la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*—mejor conocida como la *Convención do Bélem do Pará*—y la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*. Esta situación nos permite dimensionar que el resto de las convenciones no cuentan con mecanismos de seguimiento en el sentido descrito.

En adición a estos instrumentos interamericanos de protección a los derechos humanos y en contra de la discriminación, merece atención especial la *Carta Democrática Interamericana*, adoptada en Lima, Perú, el 19 de septiembre de 2001. En su artículo 9 confirma que el tema de la discriminación es un asunto de índole internacional que afecta al conjunto de la sociedad por violar los derechos humanos. Asimismo, considera que el tema de la prevención de la discriminación en pleno siglo XXI constituye uno de los esfuerzos colectivos más importantes que deben enfrentar en forma decisiva y directa las sociedades, instituciones y gobiernos, con el fin de construir las bases culturales que la convivencia social exige para fortalecer un régimen democrático de calidad. De esta manera, la OEA ha contribuido a cautelar la participación de este derecho y su gravitación en la vida democrática y la participación ciudadana.

Uno de los problemas básicos de los instrumentos internacionales existentes es su falta de carácter vinculatorio; de ahí que la traducción de sus contenidos en las legislaciones nacionales no se produce de manera inmediata ni obligatoria. Esta es una de las deficiencias del derecho internacional. Por ello se vuelve necesaria la creación de comités que les den seguimiento a los instrumentos internacionales, aunque dicha construcción depende de un sinnúmero de condiciones que van desde los asuntos presupuestales de la Organización hasta los estructurales, pasando en no pocas ocasiones por la falta de consensos entre los países miembro. Así, la decisión de construir mejores mecanismos para supervisar la aplicación de los compromisos adquiridos en el seno de la Organización depende, en buena medida, de la disposición de las partes y de la voluntad política de los gobiernos.

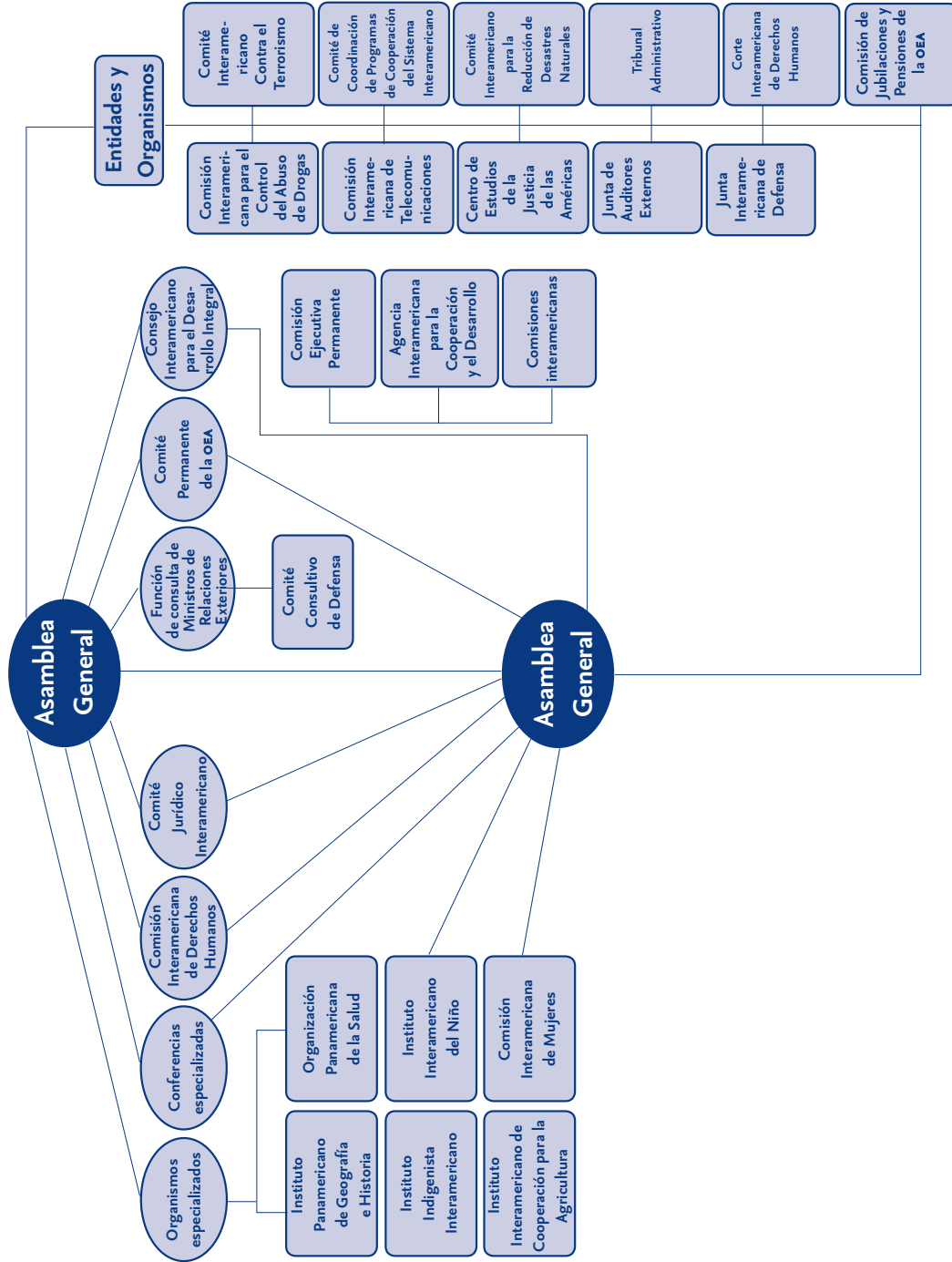
La estructura de la OEA

Antes de indicar en qué parte del organigrama de la OEA se ubica la atención institucional del tema de la discriminación resulta necesario hacernos una idea general de la actual estructura de la Organización, para lo que servirán de ayuda los esquemas que se incluyen a continuación.²

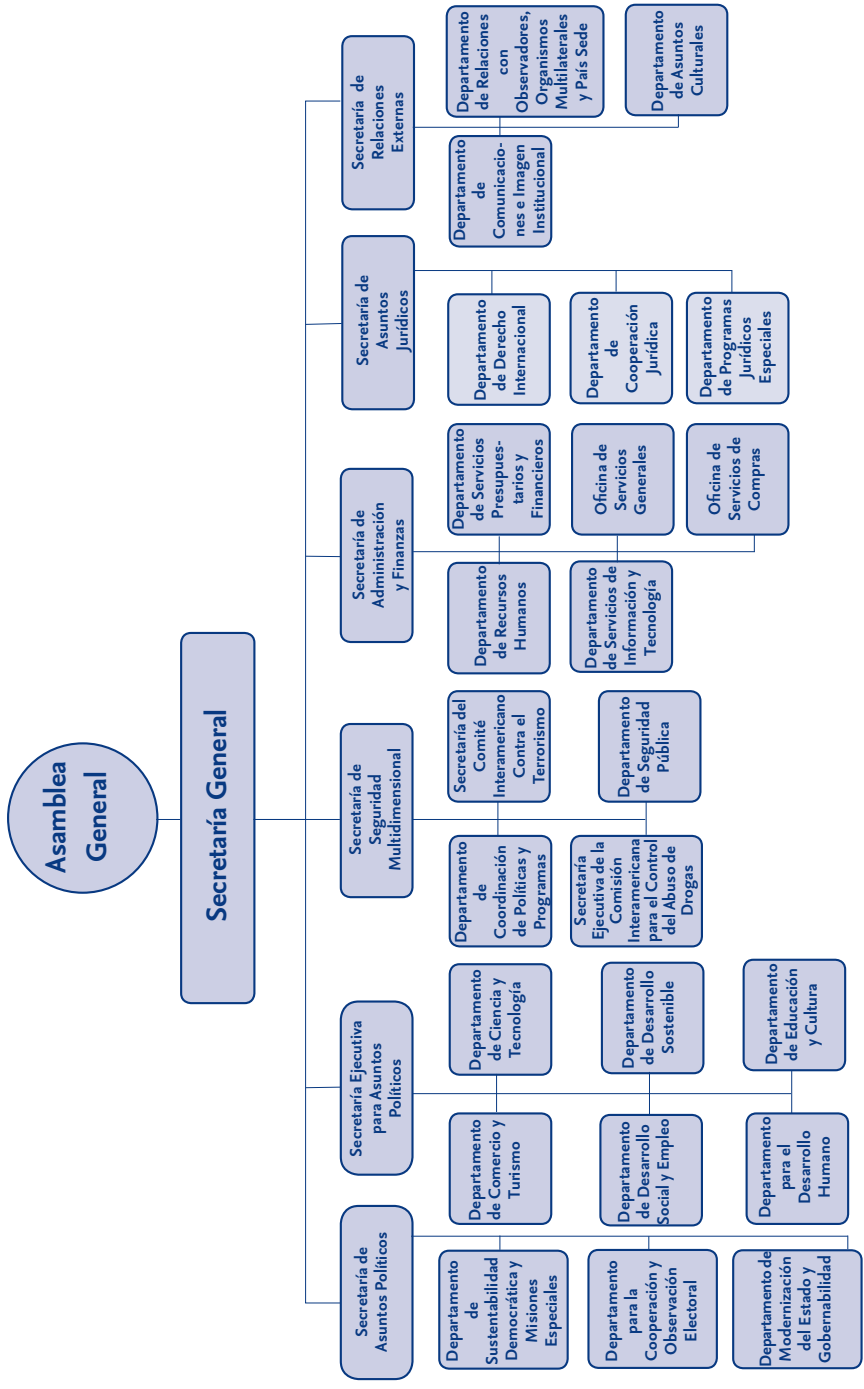
² www.oas.org/main/spanish/

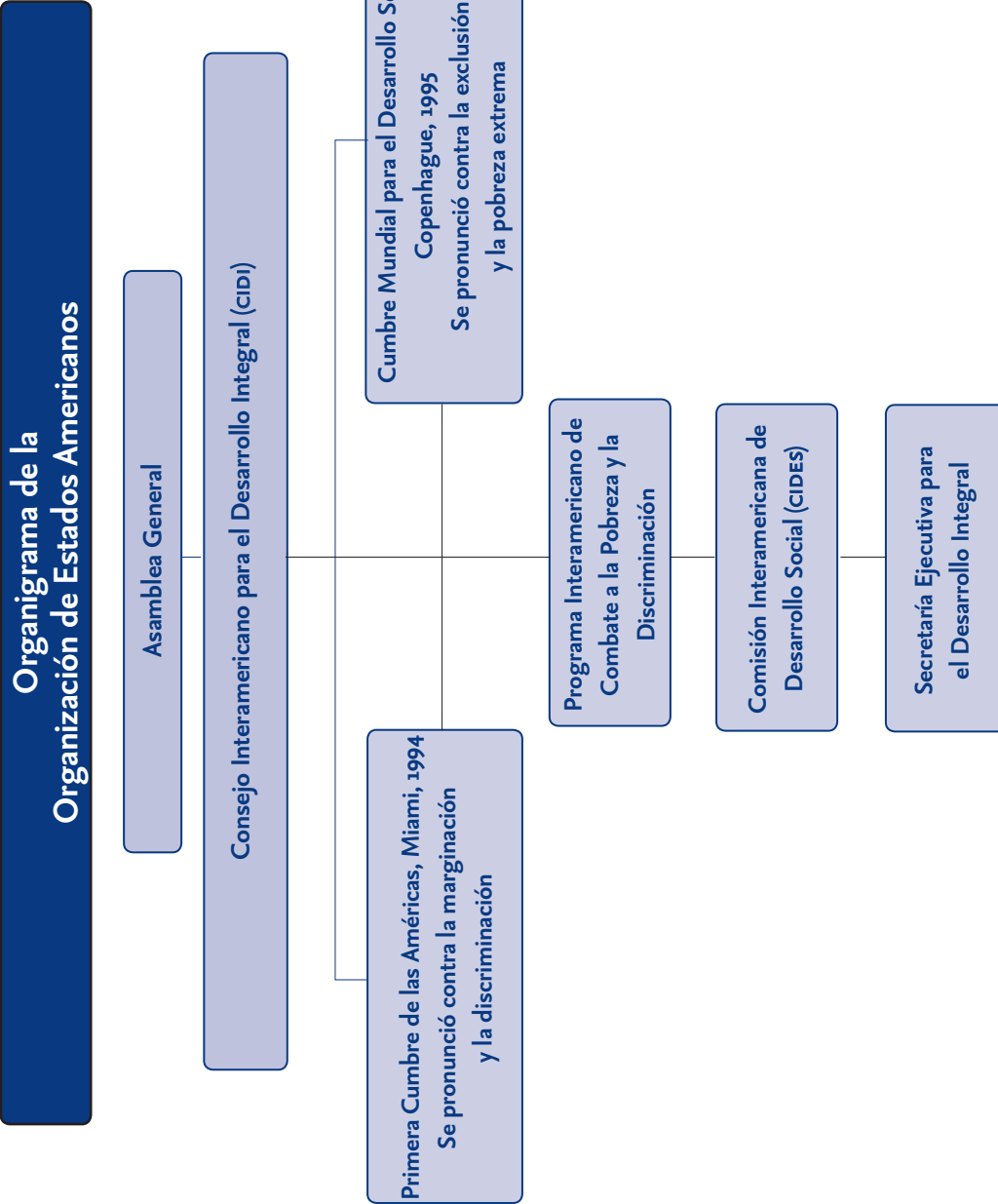
Organización de Estados Americanos

Organigrama de la Organización de Estados Americanos



Organigrama de la Organización de Estados Americanos





Como se puede observar, las tres instancias se ocupan de los asuntos relacionados con el derecho a la no discriminación y con algunos grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, dentro de la Asamblea General el tema se atiende en el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, el Instituto Indigenista Americano, la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Interamericano del Niño, la Comisión Interamericana de Mujeres o la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo. Por supuesto, tenemos también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Dentro de la Secretaría General, esta temática se aborda en prácticamente todas las secretarías, como la de Asuntos Políticos y su respectiva Secretaría Adjunta; la Secretaría de Asuntos Jurídicos; o la Secretaría de Asuntos Externos. Asimismo, en el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), dependiente de la Asamblea General, también se aborda, particularmente en el Programa Interamericano de Combate a la Pobreza y Discriminación; en su Comisión Interamericana de Desarrollo Social; y en su Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral.

El tema de la discriminación se encuentra diversificado en distintas unidades administrativas de la Organización. En este sentido, en aras de lograr una mayor especialización y de economizar esfuerzos institucionales para atender esta problemática sería conveniente dedicarle una sola unidad administrativa que permitiera darle una mayor profesionalización y orientación regional al tema. Esta propuesta se sumaría a la posibilidad siempre latente de que en algún momento y a través de una convención, los Estados miembro propusieran y se pusieran de acuerdo para crear algún Comité de Seguimiento específico sobre discriminación. Este podría ser el caso del proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo, la Xenofobia y Otras Formas de Intolerancia. Como se sabe, en estos momentos en la OEA está en marcha un proceso de revisión de dicho proyecto, por lo que estamos seguros de que este instrumento vendrá a fortalecer y enriquecer, en su momento, los compromisos nacionales para contribuir a reducir gradualmente las prácticas discriminatorias que han permeado el desarrollo de nuestra América.

La propuesta que se ha esbozado es compartida por Gilberto Rincón Gallardo, quien en el marco de la firma del convenio de colaboración entre el CONAPRED y la OEA, en febrero pasado, le solicitó de manera respetuosa al secretario general de la Organización, José Miguel Insulza, estudiar la viabilidad de conformar un comité o una unidad administrativa encargada de abordar los temas de la discriminación en el seno del organismo interamericano, con el fin de darle dirección regional a los esfuerzos que llevan a cabo todos los organismos dedicados a la lucha institucional contra todas las formas de discriminación en América. Es muy posible que, de concretarse la propuesta el tema de la discriminación pueda abordarse institucionalmente de mejor manera.

Comentarios finales

Resulta claro que a lo largo de su existencia, la OEA ha realizado grandes y serios esfuerzos por atender institucionalmente las violaciones a los derechos humanos, y el derecho fundamental a la no discriminación no ha sido la excepción. Sin embargo, es necesario reconocer que en la actualidad esta temática se encuentra diversificada y se atiende en distintas unidades administrativas de la Organización, de ahí que la creación de una agencia, oficina u organismo especializado que proteja este derecho de modo específico y de forma integral para todos los grupos en situación de desventaja sería algo muy positivo.

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, el catálogo de instrumentos y organismos especializados en la protección de los derechos humanos, especialmente en lo que respecta al derecho a la no discriminación, es amplio en la región, aunque no suficiente. Como un elemento indispensable de la construcción democrática, la no discriminación debe formar parte de las agendas nacionales de nuestros países. Para América Latina, las agendas de desarrollo y de respeto a los derechos humanos no deben estar desvinculadas. Por el contrario, el tema de la discriminación debe ocupar un espacio preponderante. El menosprecio que los gobiernos asuman acerca de dicha temática provocará condiciones de exclusión social, desigualdad y ausencia sistemática de derechos, oportunidades y bienestar para amplios sectores de la población.



Panamá: experiencias y avances en el tema de la discriminación de las personas con discapacidad

Manuel de Jesús Campos Labrador*

RESUMEN

Históricamente, las personas con discapacidad en Panamá han sido segregadas y excluidas, enfrentando obstáculos físicos, económicos y sociales que les han impedido una plena inclusión social en la equiparación de oportunidades. La *Primera Encuesta sobre la Prevalencia de la Discapacidad* (Pendis) arrojó que 11.3% de la población presenta algún tipo de discapacidad y vive en situación de discriminación. Por ello, la Secretaría Nacional de Discapacidad (Senadis) asumió el compromiso de fomentar una cultura de justicia y equidad a través de la adopción de un marco jurídico regulador y garante de los derechos fundamentales del ser humano. Para ello, trabaja en el desarrollo de acciones específicas que permitan la puesta en ejecución de la *Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad*, entre otras actividades relevantes.

Presentación

Históricamente, las personas con discapacidad en Panamá han sido segregadas y excluidas, por lo que carecen de las oportunidades que tiene la población en general. Asimismo, se enfrentan a un cúmulo de obstáculos físicos y sociales que les impiden recibir educación, conseguir empleo –incluso cuando están bien calificadas–, tener acceso a la información, obtener el adecuado cuidado médico y sanitario, desplazarse, integrarse en la sociedad y ser aceptadas.

La exclusión coloca a estas personas en un círculo de pobreza del cual les resulta complicado salir. Es por ello que el gobierno panameño, a través de la Secretaría Nacional de Discapacidad (Senadis), tiene el compromiso social e institucional de fomentar una cultura de justicia y equidad, así como de respeto a la no discriminación.

Nuestra institución desarrolla acciones con el fin de construir un orden social orientado por los principios de equiparación de oportunidades, respeto a los derechos humanos, no discriminación, participación ciudadana y el reconocimiento a las diferencias de una sociedad heterogénea. Sin embargo, la cultura de la igualdad y el derecho a la no discriminación aún tienen un largo camino por recorrer para lograr la transversalización y el empoderamiento del tema en las instituciones públicas

* Director general de la Secretaría Nacional de Discapacidad de Panamá (Senadis).

y en toda la sociedad. Por ello, nuestra misión es “dirigir y ejecutar la política de inclusión social de las personas con discapacidad y de sus familias, promoviendo un cambio de actitud, respeto a los derechos humanos y equiparación de oportunidades”, tal como se señala en el *Programa de Trabajo 2008* de la Senadis.

La Senadis procura ser una institución líder en la promoción de una sociedad incluyente y solidaria basada en el reconocimiento y goce pleno de los derechos humanos, por lo que contribuye a superar la situación de inequidad, exclusión y pobreza en la cual viven las personas con discapacidad y sus familias. El presente trabajo expone la experiencia de Panamá en su lucha para la eliminación de toda forma de discriminación contra las personas con discapacidad.

Breve recuento de la discriminación hacia las personas con discapacidad en Panamá

La región de América Latina y el Caribe presenta uno de los índices de desigualdad más elevados del mundo en desarrollo. En ella, los ingresos, recursos y oportunidades se concentran en un pequeño segmento de la población de manera persistente y desmedida. Históricamente, la pobreza y la inequidad social de la región se consideraban problemas simplemente económicos, pero en los últimos años se les ha prestado mayor atención a las prácticas sociales, económicas y culturales que dan como resultado el acceso limitado a los beneficios del desarrollo a ciertas poblaciones con base en su raza, etnia, género y/o discapacidad, lo que se traduce en exclusión social.

La exclusión social¹ afecta principalmente a los grupos indígenas, a los grupos de ascendencia africana, a las mujeres de escasos recursos, a las personas con discapacidades y/o a las personas que viven con el estigma del VIH-sida, dificultándoles el acceso a trabajos formales, créditos, vivienda digna, servicios de salud adecuados, educación de calidad y sistema de justicia.

En Panamá, esta exclusión se ve reflejada en los resultados de la *Primera Encuesta sobre la Prevalencia de la Discapacidad* (Pendis), estudio gestionado por la Senadis. En él se caracterizó a la población según variables demográficas, socioeconómicas, educativas, de salud ocupacional, sociológicas y aspectos epidemiológicos, además de que reveló que la tasa de prevalencia de la discapacidad en el país es de 11.3%.²

¹ Banco Interamericano de Desarrollo, “Sobre la exclusión social”, Washington DC, 2007, [en línea] http://grupobid.org/sds/soc/site_3094_s.htm

² Senadis, *Primera Encuesta Nacional de Discapacidad*, Panamá, 2006.

Algunas conclusiones de este estudio reflejaron situaciones que sustentan que esta población está, de una manera u otra, sometida a condiciones discriminatorias. Entre las más sobresalientes podemos destacar las siguientes:

Sector educativo

- La población analfabeta con discapacidad está representada por el 36.4% del total de los analfabetas encuestada. Esta situación resulta más marcada en las mujeres que en los hombres.
- En medida en que aumenta el nivel de instrucción disminuye el porcentaje de personas con discapacidad que alcanzan dicha educación.
- Casi una de cada cuatro personas con discapacidad mayor de 25 años alcanza la primaria (23.4%); casi el 15% el nivel medio; y la universidad apenas un 7.2%.
- Los jefes de hogar con alguna discapacidad tienen menos años de estudio que los que no la tienen.
- El nivel de instrucción en las mujeres es mayor que en los varones, y esta diferencia es más marcada en la población con discapacidad que en la población general. En el caso de la población analfabeta, resulta mayor en las mujeres con discapacidad que en los hombres.
- En todos los niveles educativos, la población con discapacidad se mantiene por debajo del 25%, comparada con el resto de la población.
- La inasistencia escolar es mayor en un 3% en la población con discapacidad que en el resto.

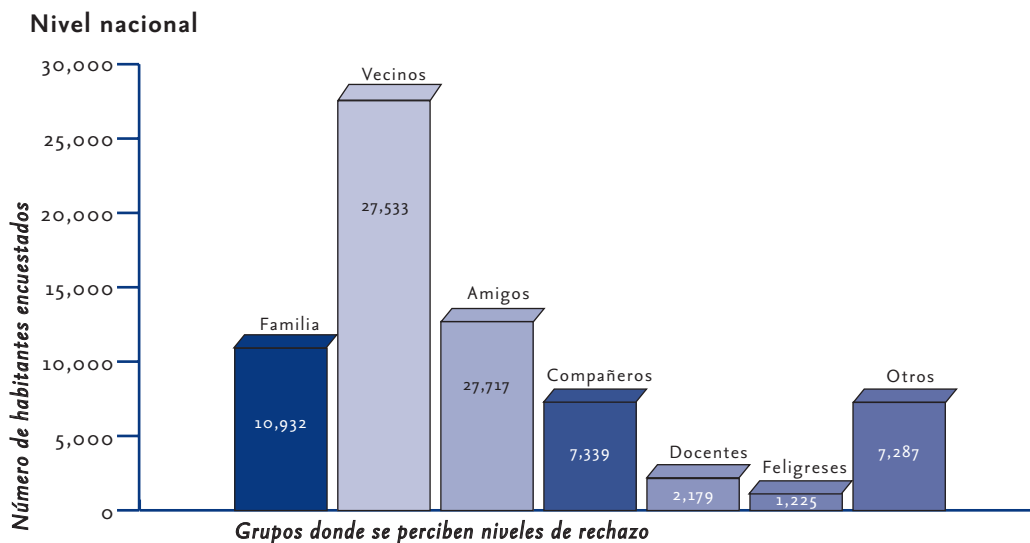
Sector laboral, salud y salud ocupacional

- La mayoría de los encuestados con discapacidad que pertenecen a la población económicamente activa y están ocupados son de sexo masculino, lo que demuestra que las mujeres tienen menos acceso al trabajo.
- Las personas con discapacidad que presentaron enfermedad laboral, accidentes laborales o ambas en su mayoría no tienen seguro social, residen en área rural, son mujeres y pertenecen a la población económicamente no activa, lo cual las hace un grupo socioeconómico altamente vulnerable.
- La población indígena encuestada con algún tipo de discapacidad es predominantemente del sexo femenino; el 49.3% labora en las actividades agrícolas relacionadas con el uso de sustancias agroquímicas en las provincias de Chiriquí, Veraguas, Coclé y Herrera, donde se obtuvieron los porcentajes más altos de accidentes y enfermedades laborales. Asimismo, tampoco cuenta con seguro social.
- La desocupación encontrada en la población con discapacidad, específicamente en las mujeres que residen en áreas rurales e indígenas, está en relación directa con la ausencia de procesos de formación profesional y con una deficiente vigilancia epidemiológica de los factores de riesgo

y de los riesgos laborales que condicionan la evolución de las discapacidades leves a severas, cuya rehabilitación integral es inaccesible y costosa para el individuo, la familia y el Estado.

- La población con discapacidad que labora en áreas de difícil acceso se expone a daños a la salud por inaccesibilidad al sistema sanitario; al subregistro de la enfermedad y a los accidentes laborales relacionados con múltiples factores, entre ellos la deficiente accesibilidad de la población con algún tipo de discapacidad a los sistemas sanitarios de vigilancia epidemiológica de salud ocupacional y una débil gestión del sector salud en el seguimiento y monitoreo de los factores de riesgo y de los riesgos laborales.
- La población no asegurada está distribuida en áreas geográficas inaccesibles, donde la oferta de servicios sanitarios es prácticamente inexistente, y se encuentra segmentada y fragmentada debido a la débil coordinación interinstitucional e intersectorial.
- La población con discapacidad que reside en las áreas indígenas tiene siete veces más riesgo estadísticamente significativo de accidentalidad y cinco veces más de enfermedad laboral que la que reside en las áreas urbanas.

Gráfica 1
POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD SEGÚN GRUPOS DONDE SE PERCIEN NIVELES DE RECHAZO O NO ACEPTACIÓN



Fuente: Atlas Nacional de Discapacidad, Panamá, 2006, p. 58.

Aspecto sociológico

Los resultados de este estudio indicaron que las personas con discapacidad sienten algún tipo de rechazo, básicamente de sus vecinos, familiares, amigos y compañeros. Cabe destacar que quienes sufren de discapacidad psiquiátrica son las que más notan este rechazo, tal vez por el estigma social existente respecto de la discapacidad, mismo que se enfatiza en su caso.

Discriminación en la accesibilidad al entorno físico, a la comunicación y a la información

Panamá posee un marco legal que establece las condiciones mínimas para el cumplimiento de las normas de accesibilidad, mismo que no se aplica a cabalidad, ya que la accesibilidad para personas con discapacidad es prácticamente nula.

Es innegable la cantidad de espacios que se han creado y el impulso que se les ha dado por parte del gobierno y la empresa privada, pero la población todavía no es consciente del respeto que esas áreas merecen. Tanto en las instalaciones físicas de las instituciones estatales como en las privadas la accesibilidad para las personas con discapacidad resulta sumamente precaria. Igualmente, no existen intérpretes en lengua de señas para personas con discapacidad auditiva y documentos y carteles en braille para personas con discapacidad visual. Del mismo modo, se da una alarmante escasez de teléfonos accesibles para personas en silla de ruedas y los teléfonos para sordos brillan por su ausencia.

Características del marco legal e institucional para combatir la discriminación

Panamá participa en la protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad a través de la adopción de un marco jurídico regulador y garante de los derechos fundamentales del ser humano. A nivel interno, se ha adoptado un conjunto de normas tendentes a enmarcar dentro del contexto de la ley cada una de las políticas públicas destinadas a este sector especial de la población.

El fundamento de todas las normas jurídicas que se han adoptado a nivel interno en materia de discapacidad parte de la *Constitución Política de la República de Panamá* de 1972, por ser ésta la norma fundamental y suprema del Estado panameño. No obstante, en su parte dogmática, ella efectúa una consagración de los derechos y deberes individuales y sociales, así como de las garantías fundamentales (título III, capítulo I), reconocidas en favor de todas las personas sometidas a la jurisdicción del Estado panameño.

La última reforma a nuestro texto constitucional representó un gran avance, ya que se elevó a rango constitucional el tema de la discapacidad. El Acto Reformatorio núm. 1, de 27 de julio de 2004,

incorporó la palabra “discapacidad,” dentro del contenido del artículo 19, que prohíbe en nuestro país la discriminación por razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión, ideas políticas y –con la reforma– discapacidad.

En Panamá existen instrumentos legales relacionados con la protección de las personas con discapacidad. Tales instrumentos imponen obligaciones a los diversos actores sociales (gobierno, sociedad civil, diversas ONG) con el fin de garantizar una verdadera equiparación de oportunidades para la población con discapacidad. Las disposiciones legales resumen, en su mayoría, los lineamientos de protección establecidos en los sistemas generales e internacionales de protección de las personas con discapacidad.

Asimismo, resulta importante indicar que a pesar de que el tema de la discapacidad en nuestro país ha ido cobrando mayor importancia a partir de 1999, no es menos cierto que anteriormente Panamá pasó por una etapa evolutiva en cuanto al mismo y se fueron encaminando esfuerzos para concretar las metas del presente y los restos del futuro. Entre estos documentos se hallan los siguientes:

→ ***Ley número 42, de 27 de agosto de 1999, por la cual se estableció la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad***

Este instrumento recoge en un alto grado las necesidades, aspiraciones e intereses de esta población en temas como salud, educación, rehabilitación, accesibilidad, entre otros, enmarcados en el principio de equiparación de oportunidades.

Los motivos que dieron lugar al nacimiento de esta *Ley* se resumen de la siguiente manera:

1. La necesidad de adoptar un sistema especial para las personas con discapacidades físicas o necesidades especiales de la República de Panamá.
2. El interés de establecer las bases jurídicas que permitan al Estado panameño adoptar las medidas necesarias para brindar oportunidades de trabajo a las personas con discapacidad.
3. La preocupación por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos panameños que presentan alguna discapacidad.
4. La necesidad de establecer la igualdad de condiciones y oportunidades en un Estado de equidad y justicia social para todos.
5. La importancia que tiene la contribución de una persona con discapacidad física o necesidades especiales al aporte del núcleo familiar.
6. El deseo de que las personas con discapacidad puedan sentirse parte importante de sus familias y contar con un ingreso económico que les permita la plena participación en la vida social y económica.

→ **Decreto Ejecutivo número 88, de 12 de noviembre de 2002, por medio del cual se reglamenta la Ley número 42, de 27 de agosto de 1999, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad**

Este *Decreto* incorpora en sus anexos medidas arquitectónicas y de señalización, estableciendo los criterios generales de diseño para toda edificación, espacio, instalación o servicio, de manera que éstos ofrezcan facilidades de alcance, maniobra y control para las personas con discapacidad.

→ **Ley número 16, de 10 de abril de 2002, que regula el derecho de admisión a los establecimientos públicos y dicta medidas para evitar la discriminación**

Esta *Ley* prohíbe la ejecución de cualquier acto de discriminación contra las personas con discapacidad en establecimientos públicos. A través de ella también se creó la Comisión Nacional contra la Discriminación, coordinada por la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, la cual mediante la *Resolución número 23*, de 27 de junio de 2004, aprobó la creación de la Oficina de la Delegada Especial de la Defensoría del Pueblo, encargada de proteger y promover los derechos de las personas con discapacidad.

→ **Ley número 23, de 28 de junio de 2007, que creó la Secretaría Nacional de Discapacidad (Senadis) y el Consejo Nacional Consultivo de Discapacidad (Conadis)**

Por medio de esta *Ley* nacieron la Senadis y el Conadis. La primera tiene como finalidad primordial dirigir y ejecutar la política de inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias, fundamentada en los principios de equiparación de oportunidades, de respeto a los derechos humanos, de no discriminación y de participación ciudadana, en tanto que el segundo actúa como un consejo interinstitucional e intersectorial destinado a garantizar el cumplimiento de los objetivos, los fines y las funciones que por ley debe cumplir la Senadis.

Asimismo, Panamá también ha ratificado un conjunto de instrumentos internacionales destinados a proteger y promover los derechos de las personas con discapacidad, dentro de los cuales podemos destacar los siguientes:

→ **Ley número 3, del 10 de enero de 2007, por la cual se aprobó íntegramente la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**

Esta *Convención* fue adoptada en la ciudad de Guatemala el 7 de junio de 1999 y adoptada como ley de Panamá el 10 de enero de 2007, a través de la *Ley número 3*, del 10 de enero de 2007. Esta *Convención* tiene por objetivo prevenir y eliminar todas las formas de discriminación contra las personas con

discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, lo cual fue un compromiso adquirido y convenido sin ningún tipo de reservas por nuestro país.

→ **Ley número 25, de 10 de julio de 2007, mediante la cual se aprobó en todas sus partes y sin reservas la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³**

Permitió que Panamá adoptará la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, nacida en el seno de la ONU el 13 de diciembre de 2006, cuyo propósito principal no es otro que promover, proteger y asegurar el pleno goce en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales a las personas con discapacidad, así como promover el respeto a la dignidad inherente a su condición de seres humanos.

Por último, es importante señalar que el 23 de enero de 2008 el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la *Resolución 926 (1625/08)*, aprobó la instalación en Panamá de la Secretaría Técnica para la Promoción y Seguimiento del Programa de Acción del Decenio de las Américas: por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad 2006-2016.

Medidas positivas y compensatorias para el combate a la discriminación

La población con discapacidad ha sido excluida de los beneficios que ha gozado el resto de la población; sin embargo, se han venido realizando acciones con el fin de lograr una inclusión real y verdadera de esta población en el bienestar social.

En ese sentido, la Senadis lucha por garantizar el cumplimiento de las políticas sociales establecidas por la actual administración, que van dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida de esta población. Entre las medidas positivas y compensatorias que se han tomado en Panamá para el combate a la discriminación podemos mencionar las siguientes:

- Promulgación de la *Ley número 42*, de 27 de agosto de 1999, por la cual se estableció la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.
- Puesta en marcha del *Plan Nacional de Educación Inclusiva* por parte del Ministerio de Educación y del Instituto Panameño de Habilitación Especial.

³ Publicada en la *Gaceta Oficial*, número 25832, del miércoles 11 de julio de 2007.

- Creación en 2005 de la Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad como entidad asesora del Poder Ejecutivo en materia de discapacidad, actualmente Secretaría Nacional de Discapacidad, mediante *Ley número 23*, de 28 de junio de 2007.
- Creación del Conadis en 2005 como ente de participación de todos los sectores, públicos y privados, así como de las organizaciones de las personas con discapacidad y sus familias.
- Realización del *Primer Estudio sobre la Prevalencia y Caracterización de la Discapacidad en la República de Panamá* (Pendis, 2006).
- Panamá preside el Comité Interamericano para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (2007).
- Creación del Programa Nacional de Tamizaje Neonatal, con el cual se amplía la cobertura a todos los recién nacidos, buscando prevenir enfermedades metabólicas que producen discapacidad (2007).
- Elaboración del Plan Estratégico Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad 2005-2009, documento que establece las políticas sociales de discapacidad para su cumplimiento.
- Promoción del empleo a través de proyectos. Por ejemplo, Fami-Empresa y el Departamento para la Inclusión Socioeconómica de las Personas con Discapacidad en el Ministerio del Trabajo buscan brindar ayudas socioeconómicas a este sector.
- Creación del Centro de Recursos Informáticos para Personas con Discapacidad Visual, lo cual les abre una puerta para seguir capacitándose y trabajar de manera competitiva.
- Campañas de sensibilización: “Incluye” y “Viviendo sin Barreras” forman parte de las medidas que ha adoptado la Senadis para llegar a la población en general.
- Creación del Fondo Nacional de Discapacidad (Fodis), destinado a la compra y el financiamiento de ayudas técnicas (aparatos como sillas de ruedas, prótesis y bastones), con el fin de ayudar a las personas con discapacidad a desenvolverse.
- Creación de los Centros de Rehabilitación Integral (Reintegra) para la atención de las personas que requieran atención rehabilitadora en las provincias de Chiriquí, Veraguas, Herrera y Colón.
- Establecimiento de enlaces para la equiparación de oportunidades en todas las dependencias del Estado.
- La Escuela Normal Superior Juan Demóstenes Arosemena realizó la transversalización de contenidos de atención a la diversidad en su currículum de formación a docentes regulares.
- Elaboración de planes operativos institucionales en el marco del Plan Estratégico Nacional.

El trabajo realizado por la Senadis

Desde su creación, la Senadis ha trabajado en pro del mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad y sus familias. Por su parte, en octubre de 2004 se instaló el Consejo Nacional Consultivo de Discapacidad (Conadis), como organismo interinstitucional e intersectorial dedicado a asesorar y supervisar las políticas sociales sobre discapacidad a nivel nacional. Este Consejo elaboró el *Plan Estratégico Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad y sus Familias 2005-2009 (PEN)*, que no es otra cosa que el resultado de las consultas realizadas a las instituciones gubernamentales, autónomas y semiautónomas, y de la sociedad civil comprometidas y responsables del tema de la discapacidad.

Desde el Conadis, las instituciones gubernamentales en coordinación con la Senadis han desarrollado múltiples actividades, entre las que podemos mencionar las siguientes:

- Convenio de cooperación entre la Senadis y la OEA, respecto del Centro de Recursos de Informática para Personas con Deficiencia Visual.
- Asistencia técnica y financiera para el mejoramiento del sistema penitenciario, a través del denominado *Convenio de Cooperación España-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.
- Convenio de Intercambio de Personal e Investigación entre el Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación y el Centro de Restauración Neurológica de Cuba.
- Proyecto de Mejora de la Accesibilidad e Integración de Niños, Niñas y Jóvenes del Municipio de San Miguelito y Colón, con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y en colaboración con el Fondo Mixto Hispano.
- Convenio con el Patronato Luz del Ciego y el Ministerio de Salud con el fin de asegurar y fortalecer la rehabilitación de ciegos adultos y disminuir la incidencia de la discapacidad visual.
- Convenios entre la Unión Nacional de Ciegos y el Ministerio de Salud para la atención de las personas con discapacidad visual en las instalaciones de salud.
- Convenio de cooperación y asistencia técnica entre el Instituto Nacional para la Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (Inadeh) y la Unión Nacional de Ciegos, con el objetivo de facilitar la incorporación de las personas con esta discapacidad en el área laboral, a través de cursos técnicos y planes de estudio flexibles y adaptables.
- Convenio de la Universidad Especializada de las Américas y la Senadis para fomentar la formación en el tema de la discapacidad.
- Convenio de la Universidad Autónoma de Chiriquí y la Senadis para fomentar la formación en el tema de la discapacidad y la inclusión de la población con discapacidad al sistema educativo superior.

- Convenio de la Universidad Tecnológica de Panamá y la Senadis con fin de fomentar la formación en el tema de la discapacidad, así como la investigación sobre la inclusión de la población con discapacidad al sistema educativo superior.
- Convenio de la Universidad de Panamá y la Senadis para fomentar la formación en el tema de la discapacidad y la inclusión de la población con discapacidad al sistema educativo superior.
- Convenio del Instituto para la Formación y el Aprovechamiento de Recursos Humanos-Ministerio de Desarrollo Social-Senadis-Ministerio de Educación-Instituto Panameño de Habilitación Especial-Despacho de la Primera Dama, para el otorgamiento de becas a niños con discapacidad.
- Creación de sesenta y dos oficinas de igualdad de oportunidades y enlaces de instituciones.
- Monitoreo y seguimiento de las nueve comisiones del Consejo Nacional de Discapacidad.
- Asesoría y apoyo permanente en la ejecución del Plan Nacional Estratégico.
- Coordinación de reuniones ordinarias del Consejo Consultivo de Discapacidad.
- Diversos encuentros de organizaciones de personas con discapacidad y sus familias, con la participación de líderes del movimiento asociativo nacional.
- Atención, asesoría y orientación a organizaciones de personas con discapacidad y sus familias en todas las provincias.
- Campañas, revistas, conferencias, entrevistas, a lo largo de los cuatro años de trabajo continuo.
- Diplomados, congresos, seminarios, talleres, encuentros, guías, módulos y manuales, todos dirigidos a la sensibilización y la concienciación sobre la inclusión social de las personas con discapacidad.

Coordinación institucional en el interior de la República de Panamá

El Conadis instaló a lo largo de todo el país sus comités provinciales, presididos por la máxima autoridad de la provincia y apoyados por las instituciones estatales con el fin de que también las personas con discapacidad que viven en el interior se beneficiasen de las actividades desarrolladas por las instituciones de gobierno a favor de esta población.

Este Consejo lleva a cabo un trabajo de coordinación interinstitucional al interior del país, de asesoría, coordinación y seguimiento en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes operativos anuales (POA) de las instituciones gubernamentales y de los comités provinciales.

Estos comités están formados por las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, y planifican sus actividades en beneficio de la población con discapacidad, como a continuación detallamos:

- Jornadas de sensibilización a personal directivo, administrativo y técnico de las diferentes instituciones gubernamentales sobre las políticas públicas de atención a las personas con discapacidad.
- Participación en la organización de las reuniones ordinarias semestrales del Conadis para la presentación del informe de avance de las acciones realizadas por las instituciones gubernamentales en cumplimiento del Plan Nacional Estratégico, en las cuales participa el presidente panameño y los ministros de Estado.
- Encuentros de organizaciones de personas con discapacidad y sus familias a nivel nacional.
- Jornada de orientación para la constitución legal de las organizaciones de y para personas con discapacidad, con el fin de obtener los beneficios y subsidios que otorga el Estado.
- Atención, asesoría y orientación a organizaciones de personas con discapacidad y sus familias de todas las provincias.
- Atención, asesoría y orientación a profesionales sobre el tema de la accesibilidad.
- Coordinación para la participación de la sociedad civil en el Conadis y en los comités provinciales de apoyo al Consejo.
- Capacitación sobre la participación en los medios de comunicación de los líderes de la discapacidad en las provincias de Colón, Veraguas, Coclé, Bocas del Toro, Chiriquí y Los Santos.
- Asesoría y apoyo en la ejecución del Plan Nacional de Educación Inclusiva en Atención a la Diversidad en todo el país.

Papel de las organizaciones de la sociedad civil

Actualmente se reconoce el derecho de las personas con discapacidad a participar en la vida comunitaria, entendiendo que las diferencias individuales son la norma y que las restricciones a la participación no son propias de la situación de discapacidad, sino que están ligadas a los contextos (ambiente) donde se desenvuelven estas personas.

El movimiento asociativo de las personas con discapacidad y sus familias empezó a desarrollarse a inicios de los años 40, y a la fecha existen diversas asociaciones agrupadas por discapacidad, las cuales a su vez conforman federaciones tanto de padres de familia como de personas con discapacidad. Además, existen diversas asociaciones que trabajan en pro de las personas con discapacidad y sus familias.

Según la *Primera Encuesta Nacional sobre la Prevalencia de la Discapacidad (Pendis)*, existe una población con discapacidad de 370,053 personas; siendo así, si contamos con un núcleo familiar de cinco miembros, entonces vemos que se trata de 1,850,065 los panameños que se ven impactados por el tema de la discapacidad. Sin embargo, la representación a nivel del movimiento asociativo es baja en comparación con estas cifras.

Aunque se cuenta con organizaciones que deberían convocar a sus miembros a nivel nacional, sólo tienen representantes en el ámbito de la ciudad capital, quedándose una gran parte de esta población sin representación. Muchas de estas organizaciones desconocen sus derechos y deberes, y no cuentan con las herramientas para conseguir una mejor cohesión dentro de sus grupos, lo que las limita a la hora de lograr su plena participación social y el ejercicio de sus derechos y deberes. Esto se debe, en gran parte, a las pocas o inexistentes oportunidades que tienen para acceder a la educación, al trabajo o al bienestar en general.

Retos de la Senadis⁴

El mayor desafío de la Senadis es lograr una sociedad incluyente, solidaria, basada en el reconocimiento y el goce pleno de los derechos humanos, para así contribuir a superar la inequidad, la pobreza y la exclusión de las personas con discapacidad y sus familias. Como ya se ha dicho, este reto debe asegurarse la inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias, y ello tomando como fundamento los principios de equiparación de oportunidades, respeto a la diversidad, y fomento a la autonomía y vida independiente, la no discriminación y la participación ciudadana.

Las políticas públicas del Estado deben proponerse la dignidad humana como centro de sus funciones, y su accionar debe estar dirigido al cumplimiento pleno de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Por lo tanto, un desafío importante es la puesta en ejecución plena y efectiva de la *Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad*, lo que debe traducirse en el ejercicio de su derechos civiles y ciudadanos, el goce de la salud integral, el acceso democrático a la educación, la incorporación a la sociedad en los ámbitos económico y laboral, y la accesibilidad universal en los planos físico, tecnológico, informativo y actitudinal.

Estos retos y desafíos implican acciones específicas, concretas y prácticas, por lo que proyectamos ejecutar el Fondo Nacional de Discapacidad (Fodis) y ampliar y fortalecer el Proyecto Fami-Empresas para atender las necesidades económicas de la población con discapacidad.

Igualmente, nos hallamos implementando el Proyecto Rehabilitación Basada en la Comunidad (RBC), instalando centros Reintegra en todas las provincias, realizando la *Encuesta Nacional de Rehabilitación* y dando inicio a la Certificación de la Discapacidad, así como promoviendo el fortalecimiento de la Red Nacional de Rehabilitación en Panamá.

Asimismo, contamos con indicadores de discapacidad basados en la *Primera Encuesta Nacional de Discapacidad* y se realizarán estudios de investigación vinculados con el tema de la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad y sus familias.

⁴ Entrevista con Manuel de J. Campos, director de la Senadis, abril de 2008.

Finalmente, entre los retos futuros se encuentran los siguientes:

- El diseño y la ejecución de una maestría en discapacidad, derechos humanos e inclusión social y un diplomado sobre educación inclusiva, con el fin de asegurar el respeto a la diversidad. También está proyectada la creación del Centro de Adiestramiento y Capacitación del Senadis.
- Continuar promoviendo la apertura de oficinas de equiparación de oportunidades en todos los ministerios y aumentar el personal de enlace asignado, mediante ley, en las demás instituciones del Estado para garantizar la continuidad del proceso de inclusión social.
- Elaboración, aprobación y ejecución del *Plan Nacional de Accesibilidad 2009-2017*, con rutas accesibles en todas las provincias y territorios, además de la creación de una página web actualizada diariamente y accesible a las personas con discapacidad visual.
- Instalación y puesta en funcionamiento de la Casa de la Diversidad para la participación plena de las personas con discapacidad y sus familias.
- Continuar con la edición y la publicación de la revista *Incluye* y un programa de televisión en la misma línea, así como con la promoción de un convenio de cooperación y alianzas estratégicas con los medios de comunicación.

Bibliografía

- 1972 *Constitución Política de la República de Panamá*
Editorial Mizrachi & Pujol, Panamá.
- SECRETARÍA NACIONAL DE DISCAPACIDAD
- 2008 *Programa de Trabajo. Líneas de estrategias focalizadas en una política de atención a la población con discapacidad y sus familias*, Senadis, Panamá.
- 2007 *Informe de País, Primera Reunión del Comité Interamericano para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, Senadis, Panamá.
- 2007 *Memoria*, Senadis, Panamá.
- 2006 *Memoria*, Senadis, Panamá.
- 2006 *Estudio sobre la prevalencia y caracterización de la discapacidad en la República de Panamá*, Senadis, Panamá.
- 2005 *Memoria*, Senadis, Panamá.
- 2005 *Plan Estratégico Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad y sus Familias 2005-2009*, Senadis, Panamá.

Discriminación, homofobia y derechos humanos por orientación o preferencia sexual y por identidad y expresión de género en Iberoamérica

Angie Rueda Castillo*

RESUMEN

En las páginas que siguen efectuaremos un breve recorrido por las leyes que en los países de Iberoamérica propician o amparan, de algún modo, la discriminación, la exclusión y la violencia que sufren homosexuales, lesbianas, bisexuales, transexuales, transgéneros y travestis. Asimismo, daremos cuenta de los avances logrados en el reconocimiento de sus derechos humanos, entre ellos los relativos a la no discriminación y a la diversidad.

Orientación o preferencia sexual e identidad y expresión de género

Para dar cuenta del fenómeno discriminatorio por orientación o preferencia sexual y por identidad y expresión de género, así como de la homofobia existentes en Iberoamérica, es necesario exponer algunas definiciones fundamentales.

Preferencia u orientación sexual

Atracción erótico-afectiva de una persona hacia otra. Existen tres preferencias u orientaciones sexuales: heterosexual (atracción por personas del sexo opuesto), homosexual (atracción por personas del mismo sexo) y bisexual (atracción por personas de ambos sexos). Hay, además, tres preferencias u orientaciones genéricas: heterogénica (atracción por personas del género opuesto), homogénica (atracción por personas del mismo género) y bigénicas (atracción por personas de ambos géneros).

La distinción entre las orientaciones o preferencias sexuales y las genéricas cobra importancia cuando se introduce el concepto de identidad de género, porque es el punto de partida desde el cual se desea y realiza la sexualidad.

En el contexto internacional se emplea mayormente el término “orientación sexual”; sin embargo, en este texto también mantenemos el de “preferencia sexual”, no solamente porque en el caso de

* Responsable del Programa de la Presidencia del CONAPRED en Materia de No Discriminación por Género, Preferencia Sexual e Identidad de Género.

México se encuentra plasmado tanto a nivel constitucional como en la ley reglamentaria de la cláusula antidiscriminatoria, sino porque el mismo hace referencia a una toma de conciencia política y al ejercicio público de una identidad sexual, rechazando las visiones deterministas de la homosexualidad, la lesbiandad, la bisexualidad, la transgeneridad y la transexualidad que pueden llevar a la victimización de las personas, las comunidades y las organizaciones LGBT¹, además de dificultar su empoderamiento y la asunción de su ciudadanía.

Identidad de género

Es la percepción que tiene una persona de pertenecer a alguno de los géneros, masculino o femenino, a ninguno de los dos o a ambos. Se establece entre los 12 y los 18 meses de vida y es inmodificable. Socialmente se considera que la identidad de género tiene que coincidir con el sexo, es decir, con las características anatómicas y fisiológicas que definen a machos y hembras, de modo que se asume que un individuo que nace como macho tendrá una identidad masculina y uno que nace como hembra desarrollará una identidad femenina. Sin embargo, la realidad es muy distinta a este paradigma social. En algunos casos la identidad de género, sentirse masculino o femenino, es independiente de las características sexuales que presenta el individuo, por lo que se considera que la identidad de género es el componente subjetivo o interno de la expresión de género.

Expresión de género

Se le denomina así al conjunto de formas por medio de las cuales los individuos manifestamos nuestra pertenencia o identificación con el género. Son las características externas y los comportamientos que socialmente definimos como “masculinos” o “femeninos”; por ejemplo, vestimenta, movimientos corporales, gestos, forma de hablar y manera de interactuar. Se dice que la expresión de género es la objetivación o exteriorización de la identidad de género.

Reasignación para la concordancia sexo-genérica

Es el proceso de intervención profesional para lograr concordancia entre las características corporales de la persona y su identidad de género, e incluye acompañamiento psicoterapéutico, entrenamiento de rol de género con el cual se identifica la persona, administración de hormonas y cirugías de reasignación sexual. Tanto el suministro de hormonas como las cirugías de reasignación sexual no son indispensables para la vivencia transgénérica ni todas las personas las demandan.

¹ En este texto nos referiremos a las personas, grupos, comunidades, organizaciones y población LGBT, abarcando con este acrónimo a los varones homosexuales o *gays*, a las mujeres lesbianas, a los hombres y mujeres bisexuales, y a las personas travestis, transgénero y transexuales.

Homofobia²

Existe una noción restringida y una ampliada de este término. De acuerdo con la primera, la homofobia es la intolerancia irracional, derivada de la ignorancia y el miedo, contra las personas homosexuales o contra todo lo que se asocia con la homosexualidad. Considerando una visión amplia del concepto –que lo vincula con la perspectiva de género–, la homofobia es la intolerancia irracional, derivada del miedo, los prejuicios, la ignorancia y la condena contra las personas que transgreden las convenciones de género, abarcando también a las personas travestis, transgénero y transexuales, a los hombres y mujeres heterosexuales que no siguen los estereotipos asociados a la heteronormatividad³ (llámense o se identifiquen como emos o metrosexuales, por ejemplo) y a los bisexuales, entre otros.

La homofobia, por tanto, también se expresa como lesbofobia, bisexofobia y transfobia; es decir, como la aversión hacia hombres homosexuales, mujeres lesbianas, mujeres u hombres bisexuales, travestis, y hombres y mujeres transgénero y transexuales. La homofobia se manifiesta a través de diferentes modalidades:

Homofobia interiorizada

El daño psicológico profundo, provocado por el rechazo, la condena y la exclusión familiar y social, obstaculiza que la persona homosexual, lesbiana, bisexual, travesti, transgénero o transexual salga de su clóset interno para aceptarse y asumirse en términos de identidad sexual o de género, negación que las desvaloriza y las lleva a desarrollar una autoestima muy baja, lo que las coloca en una situación de vulnerabilidad, particularmente frente a la discriminación, la exclusión y la violencia.

Homofobia social

El prejuicio, estigma, discriminación y exclusión de las personas homosexuales, lesbianas, bisexuales y transgénero se vive y se considera como algo normal, natural, sobreentendido y aceptado en diferentes grupos sociales, incluyendo familias que se guían de acuerdo con el patrón heteronormativo o heterocentrista, al interior de las cuales se practica una constante devaluación, burla y humillación de quienes tienen o se asume que viven una orientación o preferencia sexual distinta a la hetero-

² Esta parte se basa en el texto presentado en la conferencia de prensa para dar a conocer la posición institucional del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) el *Día Mundial de Lucha contra la Homofobia*, que se llevó a cabo el 15 de mayo en las instalaciones del Consejo en la ciudad de México.

³ Entendemos en este texto como heteronormatividad y como heterocentrismo a la organización de la sociedad basada en la heterosexualidad como la forma dominante de la sexualidad humana, considerada como natural, normal, correcta, moral, lícita y/o mayoritaria, y que apoyada en estos criterios considera a las otras orientaciones o preferencias sexuales e identidades y expresiones de género como no naturales, anormales, desviadas, pecaminosas, inmorales, ilícitas o, en el mejor de los casos, como minoritarias.

sexual y/o una identidad de género diferente a la que socialmente se asigna a su sexo de nacimiento. El prejuicio, miedo o condena a los homosexuales y transgénero y/o a la homosexualidad femenina y masculina pretende justificar la discriminación, exclusión e incluso la violencia que se ejerce contra la población LGBT o contra quienes son tomados como tales.

Homofobia institucionalizada

En la atención y prestación de servicios por parte de instituciones públicas o privadas a las personas LGBT o a quienes se presume como pertenecientes a estos grupos de la población, la actitud y conducta de los servidores y funcionarios gubernamentales o de los empleados y directivos privados se caracteriza, frecuentemente, por la indiferencia, la negligencia o el abierto rechazo y desprecio. Ello resulta particularmente claro y grave en el acceso, el ejercicio y el goce de los derechos a la salud, la educación y el empleo.

Homofobia criminal

Las agresiones contra homosexuales, lesbianas, bisexuales, travestis, transgéneros y transexuales se llevan a cabo con extrema violencia y saña, lo cual se interpreta como el reflejo de la necesidad psicológica del victimario no solamente de infligir un daño a la víctima –probablemente por lo que en ella teme ver reflejado de sí mismo–, sino de castigarla hasta el exterminio, lo que llega a constituir una verdadera ejecución.

Discriminación y homofobia

El odio, la hostilidad o la discriminación y la exclusión de las personas pertenecientes al grupo LGBT queda de relieve, entre otras graves manifestaciones, por la impresionante colección de leyes que condenan dichas prácticas. En 2007 no menos de 85 Estados miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) seguían criminalizando los actos sexuales entre personas adultas del mismo sexo con mutuo consentimiento, promoviendo con ello de manera institucional una cultura del odio. La sola existencia de estas leyes, aunque no se apliquen cabalmente, refuerza una cultura donde un significativo segmento de la ciudadanía necesita esconderse por miedo al resto de la sociedad, una cultura donde el odio y la violencia están legitimados por el Estado y la ley, lo que obliga a las personas LGBT a permanecer invisibles y a negarse.⁴

⁴ Daniel Ottoson, *Homofobia de Estado. Un estudio mundial de las leyes que prohíben la actividad sexual con consentimiento entre personas adultas*, informe de la Asociación Internacional de Lesbianas y Gays (ILGA), 2007, p. 4.

Sean heredadas de los imperios coloniales o resultado de legislaciones conformadas de acuerdo con creencias religiosas –cuando no directamente derivadas de una interpretación conservadora de los textos religiosos–, las leyes homófobas son fruto de un tiempo y de un contexto determinados de la historia. La homofobia es cultural. Ningún ser humano nace siendo homófobo, sino que aprende a serlo.

En el caso de Iberoamérica, hasta el año 2007 existían leyes aplicadas a la prohibición de las relaciones homosexuales en Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

En Nicaragua, hasta principios de 2008 se consideraba la homosexualidad como delito y se castigaba la sodomía⁵ con penas de uno a tres años de cárcel, según el artículo 204 de la *Ley de Código Penal*. En la actualidad, la nueva redacción del *Código Penal* nicaragüense, que entró en vigor en marzo de 2008, ya no considera ilegal la homosexualidad.

En Panamá, por su parte, siguen en vigor el decreto ministerial número 149, del 20 de mayo de 1949, el cual penaliza la práctica de la sodomía con pena de tres meses a un año de cárcel además de multa, y también el decreto ejecutivo 204, del 3 de septiembre de 1997, que impide que homosexuales y lesbianas formen parte del cuerpo de seguridad de Panamá (Policía Nacional). La derogación de estos ordenamientos se encuentra congelada en la Asamblea Nacional de Diputados debido a la presión ejercida por parte de los diputados evangélicos y católicos.

En Puerto Rico la homosexualidad consentida también estuvo penalizada. Sin embargo, en 2003 se aprobó el nuevo *Código Penal* que legalizó este tipo de relación sexual. La disposición entró en vigor en mayo de 2005. Previamente, el Tribunal Supremo de Estados Unidos, cuyas decisiones también aplican en el territorio puertorriqueño, había declarado inconstitucionales las leyes estatales que penalizaban la sodomía. Puerto Rico también cuenta, hoy en día, con una ley que tipifica las agresiones motivadas por la homofobia, caracterizadas como uno de los crímenes de odio.

En Cuba, durante los años 60 la homosexualidad fue condenada y los homosexuales arbitrariamente perseguidos y condenados a “reeducación” en instalaciones similares a campos de trabajo. La película *Fresa y chocolate* impulsó el debate sobre la homosexualidad y ayudó a cambiar en cierto modo las actitudes en una época en la cual el régimen se volvió menos represivo. Resulta conveniente recordar que en la Conferencia sobre la Mujer, en Pekín (1995), la delegación cubana fue la única latinoamericana en defender todas las referencias contra la discriminación por orientación sexual. En la actualidad, desde los órganos del Estado cubano se promueven cambios para combatir la homofobia, la discriminación y la exclusión de las personas transgénero y transexuales. El Parlamento está debatiendo una serie de nuevas leyes sobre el tema, que incluirían el reconocimiento de la unión civil

⁵ La sodomía se refiere a las relaciones sexuales por vía anal.

de personas del mismo sexo en la perspectiva del matrimonio homosexual y el reconocimiento de la personalidad jurídica de la identidad de género de transgéneros y transexuales, así como su acceso a los servicios públicos de salud para la reasignación integral de la concordancia sexogenérica.

En Argentina la homosexualidad pasó a ser ilegal durante la dictadura que prevaleció entre 1976 y 1983. A su fin, fue despenalizada y legalizada. En Colombia las relaciones homosexuales no están prohibidas por la ley desde que entró en vigor el *Decreto 100*, en 1980. Asimismo, en Perú existe una ley para sancionar y eliminar la discriminación por orientación sexual. No obstante, en 2003 se rechazó un proyecto de ley en favor de las uniones homosexuales.

En Venezuela, desde los inicios del gobierno del actual presidente Hugo Chávez, en 1999, se propusieron nuevos artículos de ley para elevar la no discriminación por orientación sexual a rango constitucional, al mismo nivel que los problemas de raza, religión u otra característica. Sin embargo, en la nueva *Constitución* la no discriminación por orientación sexual fue excluida por presiones de grupos religiosos, en especial de la Iglesia Católica. Actualmente la homosexualidad, si bien no está totalmente aceptada, es tolerada por una buena parte de la población.

Durante el régimen militar de Augusto Pinochet (1973-1990) los movimientos homosexuales chilenos pasaron a la clandestinidad. En 1998 se modificó el artículo 365 del *Código Penal*, que castigaba la sodomía, con lo que la homosexualidad quedó legalizada. En los últimos años se ha producido cierta apertura hacia los temas LGB; sin embargo, ninguna medida legal favorable a los homosexuales, bisexuales, transexuales, transgénero y travestis ha prosperado en el Congreso, a pesar de que se han presentado varios proyectos, incluyendo uno que establecía medidas contra la discriminación.

Hasta 1997, el artículo 516 literal 1 del *Código Penal del Ecuador* penalizaba la homosexualidad consensuada con cárcel de cuatro a ocho años. En sentido contrario, el artículo 23 literal 2 de la *Constitución* de 1998 garantiza la igualdad ante la ley, por lo que todas las personas deben ser consideradas iguales y gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma, religión, filiación política, posición económica, orientación sexual, estado de salud, discapacidad o diferencia de cualquier otra índole.

En el caso de Bolivia, la homofobia es más notoria en cuarteles militares y regimientos policiales, debido a que el personal de estas instituciones está sumamente influido por doctrinas machistas. La Asamblea Constituyente que promueve el actual gobierno del presidente Evo Morales ha presentado artículos para sancionar y eliminar la discriminación en la nueva *Constitución*, que incluyen la homosexualidad junto a la raza, la cultura, la religión, el sexo o género, etcétera, con el fin de favorecer el respeto a la diversidad de identidades, aunque todavía estos proyectos se encuentran en discusión y no se han aprobado. Ya en 2008 se ha transmitido un anuncio publicitario, bajo el auspicio de Derechos Humanos, que está siendo difundido en diferentes medios de comunicación sobre la concientización para educar a las personas en relación con la homosexualidad y la bisexualidad; se llama

“Bolivia libre de homofobia y de discriminación”, y está inspirado en la redacción de uno de los artículos de la nueva *Constitución*.

En otros países, incluyendo las colonias europeas, que no forman parte de Iberoamérica pero que sí se encuentran en la región geográfica de América Latina y el Caribe, las leyes sobre la homosexualidad varían. La homosexualidad es legal en Belice, Surinam, Bahamas, algunas de las pequeñas Antillas (Barbados, Santa Lucía, San Cristóbal y Nevis, Granada y Dominica). La homofobia es, no obstante, persistente, por formar estos países parte del subcontinente latinoamericano y debido a la influencia de problemas socioeconómicos, políticos y religiosos. En este sentido, en países como Jamaica, Trinidad y Tobago y Guyana la homosexualidad es ilegal y penada; en los dos primeros se castiga con penas mayores de cárcel y en el tercero con cadena perpetua.

En el caso de los territorios pertenecientes al Reino Unido, como las Islas Caimán y Monserrat, la homosexualidad es legal y no está penalizada. No obstante, como son colonias, casi no comparten leyes con la metrópoli y no aplican ordenamientos como la unión civil. El único territorio británico que sí reconoce la unión civil son las Islas Malvinas.

El sistema internacional de derechos humanos aplicado a la orientación sexual y a la identidad de género⁶

En el marco internacional de los derechos humanos todavía no existen definiciones claras y contundentes acerca de qué son las personas lesbianas, *gays*, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI). Los instrumentos internacionales tampoco mencionan directamente la orientación o preferencia sexual y la identidad y expresión de género. Sin embargo, conforme se ha incorporado al debate de los derechos humanos la situación de estos grupos como parte de un cambio social y civilizatorio ha comenzado a hacerse referencia tanto a sus condiciones de vida como a la falta, reducción o menoscabo en el acceso y ejercicio de sus derechos humanos, tanto en los procedimientos especiales del sistema de las Naciones Unidas como por parte de organismos internacionales.

De esta manera, en el *Informe de la representante especial del secretario general sobre defensores de derechos humanos, Hina Jilani*, se destina un apartado a los defensores de personas LGBTI en esos términos.⁷

⁶ Este apartado se tomó de “Transgeneridad y transexualidad: derechos humanos y no discriminación”, reportaje central en *Iguales pero diferentes, Gaceta informativa del CONAPRED*, núms. 13-14, enero-junio de 2008, pp. 18-35.

⁷ Asamblea General de la ONU, *Informe sometido por la representante especial del secretario general sobre defensores de derechos humanos, Hina Jilani*, 24 de enero de 2007, A/HRC/4/37, sección B.

A su vez, el relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes menciona en su informe “que en una parte considerable de los casos de tortura a miembros de minorías sexuales hay indicaciones de que a éstos se les somete a menudo a actos de violencia de índole sexual, como violaciones o agresiones sexuales, con el fin de ‘castigarlos’ por traspasar las barreras del género o por cuestionar ideas predominantes con respecto al papel de cada sexo.”

Esto significa que organismos internacionales y relatores especiales han interpretado los instrumentos existentes que consagran los principios de igualdad en el disfrute de los derechos humanos en relación con la población LGBT, entre quienes se encuentran las personas transgénero y transexuales. En este sentido, los principios a los cuales se recurre para la protección, defensa y promoción de los derechos de lesbianas, *gays*, bisexuales, transgéneros y transexuales son la no discriminación y la igualdad, tal como se sugirió en la *Observación general número 18* del Comité de los Derechos Humanos.⁸

Sistema internacional de derechos humanos

La igualdad y la no discriminación constituyen pilares fundamentales del sistema internacional de derechos humanos, cuyo propósito fundamental es promover el respeto y el desarrollo de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas sin distinción y, entre ellas, por tanto, de los LGBT.

Los Estados parte de los tratados internacionales (convenciones, protocolos, pactos y acuerdos de carácter vinculante) y los países adherentes de declaraciones (no vinculantes) en materia de derechos humanos se comprometen –de manera jurídica en el primer caso y en el plano moral en el segundo– a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en esos instrumentos legales, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Entre los instrumentos internacionales más importantes que reconocen, protegen y promueven estos derechos y libertades, suscritos y ratificados por la mayoría de los países que integran la comunidad de las naciones, destacan:

- *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948).
- *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (1948).

⁸ Comité de los Derechos Humanos, *Observación general número 18 (no discriminación)*, xxxvii Periodo de Sesiones, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 168 (1989).

- *Convención Europea sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales*, Roma (1950, entró en vigor el 3 de septiembre de 1953 y fue revisada de conformidad con el *Protocolo número 11*, entrando en vigor el 1 de noviembre de 1998).
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1966).
- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966).
- *Convención Americana de Derechos Humanos*, conocida como *Pacto de San José* (1969).
- *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (1979, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981).
- *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes* (1984, entró en vigencia el 26 de junio de 1987).
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena (1993). Durante las discusiones de esta Conferencia se introdujo, por primera vez en una reunión del sistema de las Naciones Unidas, el tema de los derechos sexuales.
- IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, China (1995). Por primera vez se abordó el tema de la discriminación sobre la base de la orientación sexual en un foro de las Naciones Unidas.
- Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, Sudáfrica (2001).

Avances recientes en la protección de los derechos humanos de la población LGBT

En materia de aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, con el fin de proteger los derechos, libertades y dignidad de la población LGBT, pueden mencionarse:

Interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el Convenio Europeo de Derechos Humanos

En la interpretación del artículo 14, “Prohibición de discriminación”, del *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, conocido como *Convenio Europeo de Derechos Humanos*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos también ha considerado la discriminación por orientación sexual y por identidad de género.

Declaración sobre violaciones de los derechos humanos basadas en la orientación sexual y la identidad de género, promovida por Noruega

Noruega ha tomado el liderazgo en materia de defensa y promoción de los derechos humanos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género mediante una declaración –construida

sobre iniciativas similares de Brasil, Argentina y Nueva Zelanda y presentadas por el primer país desde 2003— sobre violaciones de los derechos humanos basadas en la orientación sexual y la identidad de género, la cual fue entregada el 1 de diciembre de 2006 en la tercera sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU por aquel país europeo en nombre de un amplio grupo de 54 Estados de Europa Occidental, Central y del Este, de Norte, Centro y Sudamérica, y de Asia y el Pacífico —entre los cuales se encontraban 18 naciones que integran el órgano de las Naciones Unidas responsable de los derechos humanos.

Aunque no genera derechos, esta posición respecto de las violaciones por orientación sexual e identidad de género establece la necesidad de reafirmar estándares de protección a los derechos humanos que apliquen a las personas LGBT.⁹

Ésta es la primera ocasión en la que se incorpora el tema de la identidad de género a una declaración entregada al órgano de las Naciones Unidas responsable del respeto, la defensa y la promoción de los derechos humanos a nivel mundial.

La declaración conjunta señala que “es difícil pensar que algún Estado comprometido con los derechos humanos pueda estar en desacuerdo con el principio de que ninguna persona debería enfrentarse a la muerte, a la tortura o a la violencia por razón de su orientación sexual o su identidad de género”.

Sobre estos condenables hechos, Louise Arbour, la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, declaraba recientemente que “la violencia contra las personas LGBT queda con frecuencia sin denunciar, sin documentar, últimamente sin castigar. Pocas veces provoca debate público e indignación. Este vergonzoso silencio es el rechazo último al principio fundamental de la universalidad de los derechos [...]. Excluir a los individuos LGBT de esa protección viola claramente las leyes internacionales de derechos humanos, así como los niveles mínimos de humanidad que nos definen a todos”.

Frente a estas violaciones de los derechos humanos, la declaración conjunta promovida por Noruega plantea que la vigencia de los principios de universalidad y no discriminación requiere que los temas relacionados con la orientación sexual y la identidad de género sean considerados en el conjunto de la defensa y promoción de los derechos humanos.

En un momento en el que el nuevo Consejo de Derechos Humanos está buscando intensificar la cooperación entre las regiones y los mecanismos de Naciones Unidas en temas relacionados con los derechos humanos resulta significativo que cada vez más Estados, procedimientos especiales, órganos de los tratados, sociedad civil, el secretario general y la alta comisionada para los Derechos Hu-

⁹ Tercera sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Declaración de Wegger Chr. Strommen, embajador de Noruega*, Ginebra, 1 de diciembre de 2006.

manos se unan para asegurar que las violaciones a los derechos humanos basadas en la orientación sexual y la identidad de género reciban el examen y la condena internacionales que merecen.

La declaración conjunta solicita un debate futuro en el seno del Consejo con la vista puesta en la salvaguarda del principio de universalidad, con el fin de asegurar que todas las personas sean tratadas como libres e iguales en dignidad y derechos, incluyendo los temas de la orientación sexual y la identidad de género.

Paralelamente, surgió la *Declaración sobre Orientación Sexual, Identidad de Género y Derechos Humanos* –a nombre de 19 organizaciones no gubernamentales (ONG) que tienen acreditación en el Consejo Económico y Social de la ONU (Ecosoc), a su vez apoyada por más de 460 ONG de 69 países–, la cual fue entregada en la tercera sesión del mencionado Consejo de Derechos Humanos el 1 de diciembre de 2006.

Principios de Yogyakarta

Sobre la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género

Estos *Principios* constituyen un hito en la historia del derecho internacional aplicado a las cuestiones de orientación sexual e identidad de género, ya que ratifican estándares legales internacionales vinculantes que los Estados deben cumplir.

La formulación de estos *Principios* se hizo necesaria debido a que la violación a los derechos humanos de las personas por su orientación sexual e identidad de género (real o percibida) constituye un patrón global arraigado. Entre dichas violaciones pueden mencionarse asesinatos extralegales, tortura y maltrato, ataques y violaciones sexuales, invasión a la privacidad, detenciones arbitrarias, negación de oportunidades de empleo y educación, y grave discriminación en relación con el goce de otros derechos humanos.

Los mecanismos fundamentales de derechos humanos de las Naciones Unidas han ratificado la obligación de los Estados de garantizar la efectiva protección de todas las personas contra toda forma de discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género. No obstante, la respuesta internacional ha sido fragmentaria e inconsistente, lo que ha dado origen a la necesidad de explicar y comprender el régimen legal internacional de derechos humanos en su totalidad y su aplicación a las cuestiones de orientación sexual e identidad de género. Esto es, precisamente, lo que se proponen los *Principios de Yogyakarta*.

Estos *Principios* fueron desarrollados y adoptados por unanimidad por un distinguido grupo de expertos en derechos humanos de distintas regiones y diversa formación, entre quienes había jueces, académicos, una ex alta comisionada de Derechos Humanos de la ONU (Mary Robinson), los relato-

res de procedimientos especiales de Naciones Unidas, miembros de órganos de los tratados, diversas ONG y otros. El profesor Michael O'Flaherty fue el relator del proceso y el encargado de redactar y revisar los principios.

El evento clave para desarrollar este conjunto de principios fue un seminario internacional que se llevó a cabo en Yogyakarta, Indonesia, en la Universidad de Gadjah Mada, del 6 al 9 de noviembre de 2006, y en el cual participaron los expertos en leyes y en el sistema internacional de derechos humanos ya mencionados. En ese seminario se aclararon la naturaleza, el alcance y la instrumentación de las obligaciones de derechos humanos contraídas por los Estados en relación con la orientación sexual y la identidad de género, en virtud de los tratados y las leyes de derechos humanos existentes.

Los *Principios de Yogyakarta* se refieren a una amplia gama de derechos humanos, entre los que se encuentran el acceso a la justicia, la privacidad, la no discriminación, los derechos de libertad de expresión y reunión, al empleo, la salud y la educación, a la participación pública, cuestiones de migración y refugiados, de protección contra ejecuciones extralegales, violencia y tortura, y una variedad de otros derechos.

Asimismo, ratifican la obligación primordial que tienen los Estados de instrumentar los derechos humanos, acompañado cada uno con recomendaciones detalladas. En ellos se señala que si bien todos los actores tienen responsabilidad en la promoción y protección de los derechos humanos, se formulan sugerencias particularmente dirigidas al sistema de derechos humanos de la ONU, a instituciones nacionales de derechos humanos, a los medios de comunicación y a las organizaciones no gubernamentales, entre otras instancias. Los *Principios de Yogyakarta* que fueron presentados al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 26 de marzo de 2007 son los siguientes:

1. El derecho al disfrute universal de los derechos humanos.
2. Los derechos a la igualdad y a la no discriminación.
3. El derecho al reconocimiento ante la ley.
4. El derecho a la vida.
5. El derecho a la seguridad de la persona.
6. El derecho a la privacidad.
7. El derecho a la libertad frente a su privación arbitraria.
8. El derecho a un juicio justo.
9. El derecho a un trato humanitario durante la detención.
10. El derecho a no sufrir torturas y tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes.
11. El derecho a la protección frente a todas las formas de explotación, venta y tráfico de seres humanos.
12. El derecho al trabajo.

13. El derecho a la seguridad social y a otras medidas de protección social.
14. El derecho a un adecuado nivel de vida.
15. El derecho a un alojamiento adecuado.
16. El derecho a la educación.
17. El derecho al más alto nivel de salud alcanzable.
18. Protección contra abusos médicos.
19. El derecho a la libertad de opinión y de expresión.
20. El derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas.
21. El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.
22. El derecho a la libertad de movimiento.
23. El derecho a buscar asilo.
24. El derecho a establecer una familia.
25. El derecho a participar en la vida pública.
26. El derecho a participar en la vida cultural.
27. El derecho a promover los derechos humanos.
28. El derecho a una reparación efectiva.
29. Rendición de cuentas.

Convención Interamericana contra el Racismo Toda Forma de Discriminación e Intolerancia

Desde 2005, la Organización de los Estados Americanos (OEA) se ha abocado al proceso de redactar y negociar una nueva *Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia*.

En 2008, la presidencia brasileña del grupo de trabajo a cargo de la negociación circuló entre los otros países miembros y la sociedad civil el borrador consolidado del texto.

El artículo 1 del nuevo borrador define la discriminación como cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basada, entre otras razones, en la orientación sexual y la identidad y expresión de género.

La inclusión de la orientación sexual y la identidad y expresión de género en el nuevo texto constituye un hito histórico para la protección efectiva de los derechos humanos de las personas y comunidades lesbianas, *gays*, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales en el hemisferio, así como un ejemplo sin precedentes para el sistema internacional de derechos humanos.

Este paso también refleja el espíritu de la Conferencia Regional de las Américas, celebrada en Santiago de Chile (2000), en la cual el movimiento LGBT latinoamericano avanzó en forma decisiva en sus demandas contra la discriminación y la exclusión.

Este avance, asimismo, evidencia la seriedad y la responsabilidad con las que el gobierno de Brasil y los demás gobiernos de América Latina tomaron los requerimientos de la sociedad civil LGBT expresados, entre otros eventos, durante la xxxviii Asamblea General de la OEA, llevada a cabo en Panamá en junio de 2007.

Resolución sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género de la OEA

En el marco de la celebración de los 60 años de la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, la xxxviii Asamblea General del organismo aprobó por consenso la *Resolución sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género*, AG/RES-2435 (XXXVIII-O/08) presentada por la delegación de Brasil.

Después de tres días de intensa negociación y de una impresionante movilización diplomática, por primera vez en la historia del hemisferio los términos “orientación sexual” e “identidad de género” constan en un documento consensuado por los 34 países de América.

La *Resolución*, que reconoce la grave situación de riesgo de violaciones a los derechos humanos que enfrentan las personas a causa de su orientación sexual e identidad de género, coloca al Sistema Regional de las Américas como el segundo, después del europeo, en reconocer la importancia de manifestar un claro compromiso político por parte de los Estados miembro y de asumir la realidad de la exposición a violaciones de los derechos humanos que enfrentan las personas LGBTI.

Este documento, sin precedentes en la región, fue producto del consenso que incluyó a los países del Caribe inglés, en cuyas legislaciones aún se criminalizan las relaciones sexuales entre personas adultas del mismo sexo. La negociación del proyecto continuará el próximo año, avanzando sobre un texto borrador que incluye la orientación sexual y la identidad y expresión de género como categorías protegidas.

Derechos por orientación o preferencia sexual y por identidad y expresión de género

La unión civil es uno de los mecanismos legales aplicados no sólo a parejas del mismo sexo sino a cualquier par de personas que, por razones incluso no relacionadas con su preferencia sexual, viven juntas. Asimismo, el término se emplea para reconocer derechos cercanos a los del matrimonio y ha sido creado para permitir el acceso de las parejas homosexuales a las ventajas de las que gozan los matrimonios heterosexuales.

En Iberoamérica, las uniones civiles están reguladas en Portugal, Colombia, parte de Argentina (ciudad de Buenos Aires y la provincia de Río Negro), parte de México (ciudad de México, mediante la *Ley de Sociedades de Convivencia*, y en el estado de Coahuila, por medio del *Pacto Civil de Solidaridad*) y parte de Brasil (estado de Río Grande do Sul).

En Buenos Aires se aprobó en 2003 la unión civil para parejas del mismo sexo, convirtiéndose así en la primera ciudad en América Latina en oficializar dichas uniones. Asimismo, en 2005 se procedió del mismo modo en la provincia de Río Negro, y en 2007 en Villa Carlos Paz. En otras provincias argentinas como Córdoba, Chaco, La Pampa, Mendoza y Neuquén se encuentra en proyecto la legalización de la unión civil, y para este 2008 la legislatura debatirá el proyecto para la igualdad de derechos a nivel nacional, que ya cuenta con un amplio apoyo político.

En Río Grande do Sul, Brasil, se aprobaron en 2005 estas uniones. En otros estados del país se busca aprobar una ley de unión civil, como en los casos de Bahía, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Río de Janeiro y São Paulo.

La *Constitución Colombiana* de 1991 incluyó una serie de provisiones de especial interés respecto de los derechos de la comunidad LGBT, como el derecho a la igualdad, el principio constitucional del pluralismo y el derecho al libre desarrollo de la personalidad. En el año 2000, el Congreso estableció en el *Código Penal* una norma que agrava la pena cuando se verifica que el delito fue motivado por la orientación sexual de la víctima. En 2001, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia reconoció por primera vez el derecho de visita íntima de una pareja del mismo sexo en una cárcel. Más tarde, en 2003, la Corte Constitucional reconoció este mismo derecho y lo hizo extensivo a todas las parejas del mismo sexo. En la misma tónica, el 7 de febrero de 2007 la Corte Constitucional aprobó la ley que reconoce los derechos patrimoniales para las parejas del mismo sexo, lo que significa que si uno de los miembros de la pareja *gay* fallece, los bienes y el capital conseguidos por socorro, trabajo y ayuda mutuos podrán ser heredados por su compañero/a permanente, con la única condición de que la pareja lleve dos años de convivencia. El 4 de octubre de ese mismo año la Corte Constitucional de Colombia estableció que las parejas del mismo sexo que tengan por lo menos dos años de convivencia podrán afiliarse al sistema de seguridad social sanitario. Finalmente, a partir del último fallo de la Corte, del 17 de abril de 2008, las parejas en unión marital de hecho de lesbianas y *gays* pueden acceder a la pensión de sobreviviente, tal como sucede con las parejas heterosexuales, con el único requisito de que la pareja hubiera convivido de manera permanente, singular e ininterrumpida durante cinco años antes de la muerte del pensionado.

Uruguay se convirtió el 27 de diciembre de 2007 en el primer país de América Latina en legalizar, a nivel nacional, la unión civil de parejas homosexuales, tras la promulgación por parte del presidente Tabaré Vázquez de una ley que consagraba las uniones concubinarias de distinto o igual sexo, incluyendo el derecho de las parejas homosexuales a adoptar hijos.

En Costa Rica, la legalización de las uniones entre personas del mismo sexo podría avanzar después de que la Sala Constitucional acogiera de forma parcial un recurso presentado por un abogado, líder de una asociación homosexual. La Asamblea Legislativa de Puerto Rico considera dentro del estudio de reforma del *Código Civil* el reconocimiento de la unión civil de parejas del mismo sexo, lo que les concedería la mayoría de los derechos matrimoniales, contándose, sin embargo, con la fuerte oposición de coaliciones de grupos fundamentalistas y de la Iglesia Católica.

Para un futuro próximo, en Venezuela se plantea el reconocimiento legal de las uniones homosexuales por medio de una ley de unión civil. Esto podría llevarse a cabo a nivel nacional o tan sólo en determinadas regiones.

En Bolivia, por su parte, se está buscando la legalización de las uniones entre personas del mismo sexo a partir de dos alternativas: la unión civil o el matrimonio homosexual.

Este último es el reconocimiento social, cultural y jurídico que regula la relación y la convivencia de dos personas del mismo sexo, con iguales requisitos y efectos que los existentes para los matrimonios entre personas de distintos sexos. Este es el paso más avanzado para la total equiparación de derechos y deberes entre los ciudadanos homosexuales y heterosexuales, y sólo se ha aprobado en los Países Bajos (2001), en Bélgica (2002), en España (2005), en Canadá (2005) y en Sudáfrica (2006).

La regularización del matrimonio homosexual concederá en los diferentes países nuevos derechos a ciudadanas lesbianas y ciudadanos homosexuales que hasta este momento no cuentan con ellos, lo que hace que se incumplan la *Constitución* y/o la legislación vigente en ellos y que se discrimine y excluya a la población LGBT. Con esta extensión de derechos se verán ampliadas las libertades de los ciudadanos actualmente privados de ellas.

En México se ha presentado una iniciativa de reforma y adición del párrafo tercero del artículo 1 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con el fin de que se haga explícita referencia a la prohibición de discriminación por orientación o preferencia sexual. También se ha demandado tipificar legalmente la figura del crimen de odio por homofobia en sus diferentes manifestaciones a las agresiones y asesinatos contra población LGBT. Asimismo, se busca el reconocimiento del acceso a la seguridad social a las parejas del mismo sexo, para lo cual se pide la modificación de las leyes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México, de la *Ley Federal del Trabajo* y de la *Ley General de Salud*.

Veamos ahora qué países iberoamericanos han logrado el reconocimiento legal de la identidad de género de las personas transgénéricas y transexuales y su acceso a los servicios públicos de salud para la reasignación integral para la concordancia sexo-genérica.

En Argentina, la *Ley Nacional Local 17-132* de 1967 establece en el inciso IV del artículo 19 que sin perjuicio de lo que dispongan otras normas vigentes, “los profesionales que ejerzan la medicina tie-

nen la obligación de efectuar las cirugías que modifiquen el sexo posteriormente a una autorización judicial”. Al comprobarse que la situación de necesidad lo amerita y obtenerse la autorización para realizar el procedimiento médico, el cirujano queda habilitado para testificar en el juicio de rectificación del nombre y el sexo del documento de nacimiento.

En Cuba, con el apoyo de la sexóloga Mariela Castro, directora del Centro Nacional de Educación Sexual (Cenesex), e hija del presidente Raúl Castro, está en estudio un proyecto de ley que reconocerá los derechos de los hombres y las mujeres *gays* y transexuales. El proyecto se encuentra en espera de su aprobación por el buró político del gobernante Partido Comunista, para después presentarse al Parlamento como anteproyecto de ley.

El Cenesex ha propuesto al gobierno institucionalizar las operaciones de cambio de sexo y el cambio de identidad de transexuales. También está planteada la legalización de parejas del mismo sexo, el reconocimiento de sus derechos patrimoniales y personales y la adopción de niños. La propuesta plantea que en el *Código de Familia* (vigente desde 1975) se incorpore un artículo de identidad de género y orientación sexual, considerando que los valores tienen que llevar a darle a la familia el referente y la seguridad de que es el espacio donde podemos convivir y que la institución familiar tiene la responsabilidad de aceptar, respetar, cuidar, querer, apoyar a todos sus integrantes, independientemente de sexo, raza, orientación sexual, discapacidad o cualquier otra condición.

En Brasil se ha avanzado en el acceso de las personas transgénero y transexuales a los servicios de salud pública para el tratamiento de reasignación para la concordancia sexo-genérica.

En México, por su parte, en los últimos meses se han presentado una serie de iniciativas de reformas y adiciones a la *Constitución Política* y a leyes federales y locales para el reconocimiento de la personalidad jurídica de la identidad de género de las personas transgénicas y transexuales, así como para su acceso a los servicios públicos de salud con el fin de llevar a cabo la reasignación integral para la concordancia sexo-genérica y prohibir la discriminación por identidad y expresión de género. Entre ellas se encuentran una iniciativa que reforma y adiciona el artículo 4 de la *Constitución* y cuya aprobación garantizaría el derecho a la libre expresión de género y al reconocimiento de la identidad sexo-genérica, y otra que modifica la ley federal relativa a la no discriminación y respeto de los derechos humanos y civiles de las personas transgénero y transexuales, cuyo visto bueno garantizaría legalmente el derecho humano de todo individuo a ser identificado y tratado reconociendo su identidad, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la dignidad de la persona y el acceso a los servicios de salud integrales requeridos.

Para la población transexual y transgénero la principal demanda legislativa se centra en el reconocimiento jurídico (con la consecuente seguridad que trae consigo) del derecho a la identidad de género, independientemente del sexo asignado de nacimiento, con el fin de facilitar el derecho a ajustar ante el

registro civil las actas de nacimiento de acuerdo con su identidad asumida, mediante un proceso de autorreivindicación.

El 31 de enero de 2007 se presentó ante la Asamblea Legislativa (ALDF) en el Distrito Federal, un proyecto de decreto de reformas legales a los códigos *Civil, de Procedimientos Civiles, Penal* y a la *Ley de Salud*, todos locales, denominado *Ley para el Cambio de Nombre y Adecuación Sexual en el Caso de Cambio de Sexo o Discordancia de Identidad y Expresión de Género*, el cual busca, mediante un juicio de rectificación de acta, el reconocimiento de la personalidad jurídica y el acceso a los servicios públicos de salud para las personas transgénero y transexuales en el Distrito Federal, así como la penalización de la discriminación por identidad y expresión de rol de género. Asimismo, el 27 de mayo se introdujo a la ALDF otra iniciativa de ley que persigue facilitar el reconocimiento de la identidad de género a través de un procedimiento de jurisdicción voluntaria.

En España, la *Ley Reguladora de la Rectificación Registral de la Mención Relativa al Sexo de las Personas* fue aprobada el 15 de marzo de 2007, y tiene por objeto regular los requisitos necesarios para acceder al cambio de la inscripción relativa al sexo de una persona en el Registro Civil cuando dicha inscripción no se corresponde con su verdadera identidad de género. Contempla también el cambio del nombre propio para que no resulte discordante con el sexo reclamado.

Consideraciones finales

Resulta de vital importancia continuar pugnando por el pleno reconocimiento de los derechos humanos y, entre ellos, el principio de igualdad, el derecho a la no discriminación y el derecho a la diversidad de las personas homosexuales, lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero y travestis, sin los cuales no podrán salvaguardar ni sus libertades fundamentales ni su dignidad, y frecuentemente tampoco su integridad.

Solamente con el disfrute y el ejercicio pleno de los derechos humanos relacionados con la orientación sexual y la identidad y expresión de género, las personas, comunidades, colectivos y organizaciones de la población LGBT accederán a una efectiva ciudadanía y se contribuirá al cambio civilizatorio que conllevan la democracia, el desarrollo y la seguridad humanas.

Bibliografía

COMITÉ COORDINADOR PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, 2008 “Capítulo 30. Derechos de lesbianas, *gays*, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales (LGBTTT)”, *Diagnóstico de los Derechos Humanos en el Distrito Federal*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, mayo, pp. 702-727.

GLAAD (GAY AND LESBIAN ALLIANCE AGAINST DEFAMATION)

S/f www.glaad.org/about/index.php

ILGA LAC (International Lesbian and Gay Association-Latin America and Caribbean)

S/f www.latin_america_caribbean.ilga.org/

OTTOSON, DANIEL

2007 *Homofobia de Estado. Un estudio mundial de las leyes que prohíben la actividad sexual con consentimiento entre personas adultas*, Informe de la Asociación Internacional de Lesbianas y Gays (ILGA, por sus siglas en inglés), abril.

RUEDA CASTILLO, ANGIE

2008 *Día Mundial de Lucha contra la Homofobia*, documento presentado en la conferencia de prensa en la que se dio a conocer la posición institucional del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) ante el Día Mundial de Lucha contra la Homofobia, y que se llevó a cabo el día 15 de mayo en las instalaciones del CONAPRED en la ciudad de México.

2008 “Transgeneridad y transexualidad: derechos humanos y no discriminación”, en *Iguales pero diferentes* (gaceta informativa del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación), núms. 13-14, enero-junio, pp. 18-35.



La evolución de la lucha contra el racismo y la xenofobia en España

Diego Lorente Pérez de Eulate*

RESUMEN

El presente artículo intenta reflejar la realidad del racismo en España desde una perspectiva social y crítica. Alude a la discriminación que se produce por razones étnicas, aunque también se abordan factores sociales y económicos que afectan otros ámbitos. Para la descripción del fenómeno se utilizan diversas fuentes de organizaciones sociales. Se habla primero de la política europea hacia los migrantes, y luego se alude a la política migratoria española, que cronifica y fomenta la irregularidad de las personas. Se hace especial mención a los colectivos especialmente vulnerables y se habla de las políticas asociadas con los derechos civiles. Se insiste en la falta de reconocimiento de los derechos políticos de los migrantes. No se olvida al pueblo gitano, el peor valorado y más prejuizado por la sociedad española, y se finaliza aludiendo a las consecuencias de esta política de violación de derechos.

Tras este triste panorama, hacemos un repaso del marco legal y jurídico que debería abordar tales problemáticas, destacando lo avanzado de las legislaciones española y europea contra la discriminación, en contraste con su falta de desarrollo y aplicación judicial, así como de las intenciones para cambiar estas dinámicas. Se repasan las instituciones públicas y privadas que deberían impulsar cambios en la materia, se advierte lo poco desarrolladas que están las instituciones públicas que combaten el racismo y la falta de perspectiva de muchas organizaciones sociales, que abordan estas cuestiones desde una perspectiva asistencial y no de denuncia y análisis, algo que es favorecido por su sistema de financiación. Por último, se destacan los principales retos que a juicio del autor enfrentan estos actores para revertir una realidad que, desgraciadamente, no invita al optimismo.

Introducción

Mediante este trabajo pretendo reflejar la actual realidad del racismo y la xenofobia existentes en España –como Estado miembro de la Unión Europea (UE), pero con lazos indisolubles con la comunidad iberoamericana– desde la perspectiva de un activista del movimiento social. Por ello, no reflejaré en las líneas que siguen una posición institucional, de *embellecimiento* de la realidad, sino por el

* Director de Sin Fronteras, Institución de Asistencia Privada.

contrario, una postura crítica y explícita que busca que las instituciones públicas reaccionen ante un panorama de racismo creciente y afronten su combate con la prioridad necesaria en la agenda política, algo que no ha ocurrido hasta ahora, tal como lo demuestran los datos que incluye este capítulo, y la inexistencia efectiva en España de un organismo público de lucha contra la discriminación étnica con recursos y operatividad para llevar a cabo los retos y políticas que se necesitan.

Asimismo, me referiré exclusivamente a la discriminación por motivos de etnia u origen, aunque alguna de las conclusiones bien pudiera aplicarse a otros ámbitos. Cabe señalar que se alude a este tipo de discriminación, en cuanto a su panorama, de una forma genérica, sin profundizar en sus causas y antecedentes, algo que sería muy interesante pero que resulta imposible por la extensión del documento. Para dicha profundización, en cada uno de los temas que se exponen recomiendo acudir a los informes y documentos citados en la bibliografía consultada o recurrir a la experiencia que acumulan las entidades públicas y privadas cuyo contacto también se incluye. De esta manera, se verá cómo es posible llegar a las propuestas y conclusiones que este artículo formula.

Panorama actual de la discriminación en el Estado español

No es posible comprender la evolución que ha tenido el combate contra la discriminación racial en España desde las instituciones privadas y públicas sin efectuar un repaso acerca de la actual situación de racismo y xenofobia en el Estado, una realidad que afecta, entre otras, a la población migrante extranjera (que ha sufrido un aumento exponencial en los últimos años); al pueblo gitano (discriminado desde hace ya más de 500 años, con un racismo ya incluso asumido en ocasiones por esta comunidad); y a la población española de primera generación (descendiente directa de la migrante, que sin ser todavía muy numerosa está empezando a padecer prejuicios y estereotipos asentados en la sociedad española hacia lo extranjero).

Con el objetivo de analizar esta realidad –y reflejarla de la forma más actual posible– expondré a continuación un resumen del estudio que de la misma ha llevado a cabo la Federación de Asociaciones de sos Racismo en el Estado español¹ en el informe que desde hace más de 10 años elabora con esta finalidad, ya que combina un análisis teórico con la realidad más dura, constatada a través de los casos de discriminación que esta organización registra cada año a través de su oficina de Información y Denuncias. El documento de sos Racismo comprende este panorama tanto a nivel nacional

¹ Federación de Asociaciones de sos Racismo, *Informe anual 2008 de la situación del racismo en el Estado español*, Editorial Icaria, Barcelona, 2008.

internacional, y particularmente a nivel europeo, y cada día resulta de mayor importancia para conocer la evolución de las políticas públicas migratorias que surgen hoy día con gran intensidad, desde Bruselas hasta Madrid.

Esta descripción se enmarca en los siguientes apartados, que responden a lo sucedido en 2007, y cuya realidad se ejemplifica en la mayoría de ellos con un caso concreto registrado en ese periodo:

Política migratoria de la Unión Europea (UE)

Durante 2007, las decisiones de la UE en materia de inmigración fortalecieron su proyecto de erigirse como “isla inalcanzable”: lo demuestran cifras como la que se expone a continuación, ya que en dicho año se certificó la muerte de 1,861 personas mientras intentaban llegar por mar y tierra a la Unión Europea. El número de fallecidos de los que nunca se sabrá nada, cuyos cuerpos no se rescatarán, fue sin duda muy superior.

La política migratoria de la UE se ha caracterizado, una vez más, por sus esfuerzos por impedir la salida del continente africano a las personas de origen subsahariano, delegando este control fronterizo a países donde el reconocimiento de los derechos humanos resulta, cuando menos, dudoso (como Marruecos, Argelia, Libia, Mauritania, Túnez o Senegal), en el marco conceptual de extraterritorialidad de las fronteras.

De esta política de externalización de las fronteras es protagonista principal el Estado español, algo que las cifras demuestran. Durante 2007, la frontera sur de Europa siguió siendo una *frontera de muerte*: en total, en el curso del último año fue posible documentar la muerte o desaparición de 876 personas mientras intentaban llegar a las costas españolas. Las cifras de personas fallecidas, así como de embarcaciones hundidas, no son más que un pequeño atisbo de la realidad, ante el desconocimiento y la invisibilización de ese drama y de sus protagonistas, cuya muerte acaba cayendo en la mayor de las indiferencias.

Otro drama regularmente invisibilizado de la inmigración en el Estado español es el de las violaciones a los derechos humanos de las que a menudo son víctimas las personas extranjeras durante las repatriaciones a sus países de origen. En 2007, el Ministerio del Interior repatrió a 55,938 inmigrantes en situación irregular. Todo ello permite concluir la existencia de un aumento de la vulneración de derechos en nombre del control de los flujos migratorios.

CASO-EJEMPLO. La UE admitió la muerte de 10,000 personas al cruzar el Estrecho y en la ruta hacia Canarias. La Unión Europea reconoció que 10,000 personas inmigrantes irregulares murieron en el intento de llegar a las costas españolas en los últimos cinco años. En particular, los expertos de la UE calcularon que de cada tres cayucos salidos uno naufragó en la travesía que separa las Islas Canarias de las costas subsaharianas. Los instrumentos para poner en práctica esta política son las presiones sobre los gobiernos magrebíes para promulgar leyes restrictivas de circulación en sus territorios; la creación de centros de acogida para los

inmigrantes de origen subsahariano en los países del norte de África, “empezando por centros piloto en Libia”; una mayor cooperación en integración policial (Frontex); y el uso de tecnología más sofisticada mediante el Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE).

La cronificación de la irregularidad de las personas indocumentadas por los límites de la Ley de Extranjería española

Los mecanismos de la *Ley de Extranjería* no solamente son discriminatorios y lesivos de los derechos de las personas inmigrantes, sino que son la base del proceso de *cronificación de la irregularidad* de dicha población, que constituye una característica estructural de la sociedad española.

En diciembre de 2007, en el Estado español cerca de medio millón de personas procedentes de otros países se encontraban en situación irregular. En la actualidad, no existe una vía de regularización para estos inmigrantes.

Ese mismo mes, el Consejo de Ministros aprobó un contingente de trabajadores extranjeros no comunitarios para 2008 de 15,700 personas, lo que supuso una reducción del 42% respecto del año anterior (27,034 permisos acordados).

CASO-EJEMPLO. El defensor del pueblo pidió que se concedieran permisos de trabajo a las personas inmigrantes en situación irregular que no pudieran ser repatriadas. El defensor del pueblo pidió al gobierno que concediera permisos de trabajo a las personas inmigrantes que no pudieran ser repatriadas a sus países de origen. La Oficina del Defensor del Pueblo propuso que estas personas tuvieran un permiso de trabajo temporal, con el fin de “arbitrar soluciones que las saquen de la marginalidad”. Sin embargo, el gobierno se negó a aceptar esta propuesta, alegando que dicha medida estimularía las redes irregulares de tráfico de personas y convertiría a estas personas de origen extranjero en “residentes”.

Niños y niñas no acompañados. Las vulneraciones de sus derechos

Como se ha documentado desde hace varios años, la protección y tutela de estos menores presentó numerosas y graves irregularidades que conllevaron la vulneración de los derechos contemplados en la legislación española y en la europea e internacional. Al respecto, el defensor del pueblo reconoció, en 2007, la importancia de la figura del defensor judicial del menor, que ha permitido restablecer, en diferentes casos, los derechos del menor violados por la Administración Pública.

2007 también se caracterizó por los casos de intercambios de menores entre distintas comunidades autónomas –ninguna comunidad ha asumido su responsabilidad respecto de la situación de desamparo de estos niños y niñas–, así como por los casos de fugas de grupos de menores de los centros donde estaban tutelados, para viajar a otras comunidades, movidos por el miedo a ser repatriados.

CASO-EJEMPLO. *SOS Racismo de Asturias denunció la repatriación de tres menores de origen marroquí.* Asturias devolvió a tres menores de origen marroquí a la Dirección General de Atención a la Infancia y Adolescencia de Catalunya, que los había tutelado anteriormente. Los menores fueron repatriados a Marruecos. La propuesta de devolución a dicha institución se motivó por la existencia de una propuesta de repatriación para “reagrupación familiar”. *SOS Racismo* denunció que los jóvenes llevaban más de dos meses acogidos por las instituciones asturianas, desde las cuales se procedió al traslado, en el mes de agosto, en un furgón de la Guardia Civil, y sin haber preguntado la opinión de los menores al respecto ni haberles comunicado el traslado con antelación suficiente para que pudieran paralizar el mismo. Todas estas irregularidades y actuaciones contrarias al derecho y vulneradoras de sus derechos fundamentales se pusieron en conocimiento del defensor del pueblo mediante un informe detallado.

Políticas de reconocimiento de la ciudadanía a las personas extranjeras: más ocasiones perdidas

Actualmente en España, los derechos de las personas inmigrantes no se pueden considerar de ninguna manera garantizados; y menos todavía los derechos políticos. En las últimas elecciones locales dos millones de las personas que viven, trabajan y pagan impuestos en el Estado español no pudieron votar por cuestión de origen.

En España, en donde la *Constitución* proclama la democracia como uno de sus principios fundamentales, es necesario superar la vinculación entre ciudadanía y nacionalidad, establecida en su artículo 13.2, y plantear un nuevo concepto de ciudadanía vinculado a la residencia. El partido en el poder viene promoviendo² un reconocimiento de este derecho al voto de los migrantes, pero basado únicamente en un criterio de reciprocidad con otros países, no en el hecho de que son personas que llevan años contribuyendo con el desarrollo del país y en su igualdad de derechos.

De esta manera no se superaría el concepto anterior de vinculación del voto con la nacionalidad, y quedarían fuera, por ejemplo, los nacionales de algunas de las principales comunidades de migrantes residentes en España (Marruecos, Ecuador, etcétera), que deberían modificar sus Constituciones para dar este paso. Esta necesaria reforma de la *Constitución* española, para un reconocimiento pleno del derecho al voto de los extranjeros es, por su complejidad, el argumento del PSOE para no abordar una modificación basada en la igualdad de derechos. Por ello, se habla de una reciprocidad para retrasar el debate, porque además es un criterio ya previsto en la *Ley de Migración* española desde el año 2000,³ y que incluso con países con los que ya se tiene el acuerdo, como es el caso de Chile, no se cumple ni se hace nada para que se cumpla una elección tras otra.

² El último Congreso del PSOE, celebrado en 2008, aprobó una Resolución en el sentido de instar al gobierno a reconocer su derecho de voto en las elecciones municipales de 2011, si hay acuerdo de reciprocidad previo con el país de origen del migrante.

³ Artículo 6.1, *Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España*.

CASO-EJEMPLO. Campaña de protesta a nivel estatal para el derecho al voto de las personas inmigrantes extracomunitarias. En ocasión de las elecciones, la Federación de Asociaciones de SOS Racismo en el Estado español y la Plataforma Tod@s Iguales, Todos Ciudadan@s presentaron la campaña “Todos ciudadan@s. Por el derecho al voto de las personas inmigradas”.

Durante el último año, el caso del pueblo gitano ha representado el ejemplo más flagrante, y a la vez profundamente asimilado, de discriminación en el Estado español. En el mercado laboral y en el acceso a la vivienda siguen existiendo fuertes prejuicios por parte de los empresarios respecto de los trabajadores de origen gitano.

La educación es otro de los ámbitos en los cuales más denuncias por discriminación racista se presentaron durante 2007. En primer lugar, se constató la falta de garantías para un acceso igualitario del alumnado gitano a los centros educativos privados y concertados; en segundo, la existencia de una importante segregación y concentración de dicho alumnado en determinados centros públicos o clases especiales, lo que determina un incremento en el riesgo de marginalización y la creación de guetos en relación con las minorías étnicas.

CASO-EJEMPLO. La propietaria de una casa se negó a venderla a una familia gitana por la presión vecinal. El abogado que representaba a la familia de la etnia gitana, que presentó una opción de compra sobre una vivienda en la aldea de Vilarchán (municipio de Ponte Caldelas, Galicia), afirmó que la propietaria “ya no se la quiere vender” después de reconocer sentirse abrumada por la expectación levantada. Los vecinos estaban dispuestos a pagar entre todos el importe de la vivienda. A pesar de la insistencia de los vecinos de desvincular su decisión de cualquier contenido racista, la Asociación Pueblo Gitano de Galicia manifestó su decisión de denunciar los hechos ante el *Valedor do Pobo* y solicitar entrevistas con el presidente de la Xunta con el fin de que “se proteja al pueblo gitano de estos ataques racistas”.

Racismo social y discurso político: el triunfo del discurso xenófobo

No parecen disminuir en la sociedad española, con el paso del tiempo, los casos de racismo social y de rechazo a la convivencia con los colectivos de personas inmigradas. Los hechos ocurridos en Alcorcón (Madrid) en enero de 2007 deben alertar sobre las diversas manifestaciones de racismo presentes en nuestra sociedad.

Durante el último año, el tratamiento que los medios de comunicación y algunos discursos políticos dieron a la inmigración ha sido uno de los factores que más han contribuido a agravar el problema del racismo social y sus consecuencias.

Ello se debe a una constante reproducción de los tópicos negativos sobre la población inmigrada con fines electorales; la referencia a las “amenazas de la inmigración” esgrimida por los partidos políticos contribuye a la legitimación de la impunidad de las diferentes manifestaciones racistas y xenófobas.

CASO-EJEMPLO. Involucrado un alcalde en una agresión racista. El 17 de enero se produjo una agresión a cuatro chicos de origen maliense y senegalés en situación irregular que vivían en una granja deshabitada de un pueblo del Alt Empordà, Catalunya. Según la versión de los afectados, el propietario y el alcalde habrían acudido a las ocho de la mañana a la granja, los habrían obligado a sacar todas sus pertenencias y las habrían quemado con gasolina. Acto seguido, dos peones habrían procedido a tapiar las puertas para evitar que volvieran a entrar. A nivel judicial, el caso continúa pendiente de juicio.

Derechos laborales: la discriminación de los invisibles

En el ámbito laboral, el caso de la vendimia de la región de Castilla-La Mancha del pasado mes de septiembre de 2007 resulta emblemático de la situación de explotación que deben aceptar las personas extranjeras irregulares. Las asociaciones y cooperativas de agricultores de la región contrataron de manera ilegal a centenares de trabajadores irregulares, con el beneplácito del gobierno, que desde el primer momento declaró estar dispuesto a mostrar “la máxima flexibilidad posible” en los procedimientos de contratación. Y eso sin tener en cuenta la ulterior demostración de la hipocresía gubernamental “inflexible” en el control fronterizo y a la hora de expulsar a personas en situación irregular, “máximamente flexible” cuando son los empresarios quienes piden flexibilidad.

CASO-EJEMPLO. El 43% de las personas inmigrantes trabaja en empleos por debajo de su calificación. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la mitad de las personas inmigrantes en situación regular trabaja con contratos temporales. El Estado español lidera la clasificación de países desarrollados que más desaprovecha la formación profesional de las personas inmigrantes, aunque también de la población nativa. En efecto, según el estudio de la OCDE, 43% de las personas inmigrantes empleadas en el Estado español trabaja en empleos por debajo de su calificación.

La hipocresía y el afán de enriquecimiento siguen produciendo las mismas vulneraciones de los derechos

Horas mal pagadas, aprovechamiento de la situación administrativa de las personas inmigrantes, falta de cotización a la Seguridad Social, etcétera.

CASO-EJEMPLO. Estafa laboral a un trabajador del sector de la panadería. E.P., de nacionalidad hondureña, trabajaba como panadero en Azpeitia (Guipúzcoa), sin autorización de trabajo y residencia, a la espera de reunir los tres años de estancia para regularizar su situación por arraigo social. Se marchó de su trabajo el 15 de mayo de 2007 porque desde el mes de abril no había cobrado. Le abonaban un salario mensual de 700 euros, cuando el establecido en el convenio colectivo de industrias de panadería de Guipúzcoa para la categoría de oficial de mesa era de 1.130.63 euros mensuales. Asimismo, el convenio tenía establecidas 15 pagas anuales, pero en un año y medio de relación laboral no percibió ninguna paga extra ni disfrutó de día alguno de vacaciones.

Políticas educativas de integración

La integración del alumnado extranjero representa, sin duda, uno de los grandes retos a los cuales se viene enfrentando el sistema educativo español. A inicios del curso 2007/08, las escuelas públicas acogían al 69% del alumnado de origen extranjero, frente al 31% que se escolarizaba en centros privados y privados-concertados.

Ante esta realidad, las faltas de inversión que caracterizan al sistema educativo público llevan a construir una sociedad fragmentada. Es necesario que el sistema educativo del Estado garantice una igualdad real de oportunidades y de trato a todos los alumnos, puesto que ello constituye una condición indispensable en la apuesta hacia un modelo de sociedad realmente cohesionada e igualitaria.

CASO-EJEMPLO. Sólo tres de los 25 colegios de Barcelona, con más de 20% de alumnado extranjero, eran concertados. Sólo tres de los 25 colegios que en el curso académico 2006-2007 contaban con más de 20% de alumnado extranjero eran centros concertados; el 80% restante correspondía a centros públicos, la mayor parte de ellos repartidos en los distritos de Ciutat Vella (7) y Nou Barris (7). Así lo explicó la concejala de Educación del Ayuntamiento, M. Ballarín, quien ha informado que los únicos centros concertados en donde se supera la barrera del 20% de población inmigrante están en los distritos barceloneses del Eixample (2) y Nou Barris (1).

Acceso a la vivienda

Según un estudio de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales que ha analizado recientemente la situación de la xenofobia y el racismo en la Unión Europea,⁴ en el Estado español uno de los ámbitos donde se da mayor discriminación es en el acceso a la vivienda.

Según los datos del estudio, el 20% de las personas inmigrantes en España dispone de menos de 10 metros cuadrados para vivir. Según datos del Colectivo IOÉ, el 47% vivía como inquilino subarrendado y el 19% en condiciones de hacinamiento.

Las organizaciones sociales, a la vista de estos datos, consideran que la falta de una política de vivienda social –que afecta a muchos colectivos sociales– causa estos efectos discriminatorios. El caso de las personas inmigradas se une a la permisividad de la discriminación en el acceso a una vivienda digna por motivos de origen xenófobos.

CASO-EJEMPLO. El 80% de las inmobiliarias cierra sus puertas a clientes de origen inmigrante. Según un estudio de SOS Racismo en el País Vasco, el 80% de las inmobiliarias de Bilbao se niega sistemáticamente a alquilar pisos a extranjeros. Las agencias obedecen a las exigencias de los propietarios, que no desean tener inquilinos inmigrantes. Según SOS Racismo Bilbao, en ocasiones los dueños creen que los extranjeros no tienen dinero para pagar e improvisan una excusa; otros, directamente no quieren a ciudadanos inmigrantes en su piso y los echan.

⁴ Agencia Europea de Derechos Fundamentales, *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU*, 28 de octubre de 2007.

Malos tratos y abusos. Casos que afectan a las fuerzas de seguridad públicas y privadas

Otra grave forma de racismo es el representado por los abusos de los cuerpos de seguridad públicos y privados, el cual está amparado por el secretismo y la impunidad y potenciado por el funcionamiento del sistema judicial y por la normativa de extranjería.

En el caso de los cuerpos públicos de seguridad, la impunidad efectiva de la que disfrutaban muchos agentes se debe a varios factores, que abarcan desde obstáculos a la presentación de denuncias hasta ausencia de medidas de las autoridades con el fin de imponer sanciones apropiadas. Otras causas son la falta de investigaciones independientes y exhaustivas, informes médicos incompletos o inexactos, la escasez de pruebas suficientes, la ausencia de imparcialidad en las investigaciones y los retrasos excesivos de los procedimientos.

CASO-EJEMPLO. Maltrato policial con tinte racista. M.F., natural de Malí, fue interceptado por una patrulla de la Policía Nacional en Alcalá de Henares (Madrid), cuando salía de su casa a primera hora de la mañana para ir a trabajar. Los agentes le pidieron la documentación, diciéndole “negro, documentación”. Los policías tiraron su documentación al suelo y le pegaron patadas cuando fue a recogerla. La familia de la víctima intentó ayudarlo pero acudieron al lugar de los hechos más policías y se lo llevaron detenido mientras continuaban agrediendo. Los agentes trasladaron a la víctima a un centro de salud para que le curaran las heridas que tenía en la cabeza y, posteriormente, lo encerraron en el calabozo de la comisaría hasta que fue conducido ante un juez. Los policías denunciaron a M.F. por resistencia a la autoridad, y él a su vez interpuso otra denuncia. El caso sigue en diligencias previas; M.F. sigue encontrándose por las mañanas con los mismos policías, quienes le hacen gestos amenazantes. Desde SOS Racismo se ha asumido su asistencia jurídica.

Extrema derecha: impunidad a la hora de actuar

Durante 2007 la extrema derecha siguió sumamente activa y presente en gran parte del Estado, dándose numerosas actuaciones públicas por parte de sus grupos en diversas comunidades autónomas, algo que puso de manifiesto, una vez más, su impunidad.

Particularmente graves fueron las consecuencias de la sentencia con la cual el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el castigo penal de la negación del genocidio, dejando como delito únicamente la justificación de este último. Dicha resolución abre la vía al rebrote de teorías revisionistas y amplía la impunidad de la extrema derecha, que juega a ampararse en los valores democráticos que ella misma niega, con la única finalidad de debilitarlos. No obstante, la sentencia deja abierta la posibilidad de una nueva redacción para este artículo, objetivo que todas las fuerzas políticas democráticas deberían perseguir mediante consenso.

CASO-EJEMPLO. sos Racismo en Catalunya pidió la prohibición de la conferencia en Barcelona del antiguo líder del *Ku Klux Klan*, *David Duke*. D. Levinshon, secretaria general de la Federación de Comunidades Judías de España (FCJE), se entrevistó con la fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya (TSJC) para transmitirle el convencimiento de la comunidad israelita de que las conferencias que David Duke, antiguo líder de la organización *Ku Klux Klan*, estaba impartiendo en varias ciudades españolas representaban una incitación al odio racial, al antisemitismo y a la xenofobia. Además, le pidió que impidiera las proclamas de este “simpatizante de los movimientos neonazis”. *sos Racismo* también se sumó a la queja de la comunidad israelita a través de un comunicado. El ministerio del Interior actuó por orden de la fiscalía, vigilando el acto que finalmente no se llevó a cabo. Asimismo, cerca de la librería se concentró una manifestación antifascista, en la que participaron 500 personas.

Esta descripción resumida de aquellos ámbitos en los cuales en la actualidad es más habitual la discriminación étnica en España nos sirve como introducción para referirnos ya al marco legal e institucional que debería afrontar todos estos problemas, mismo que tendría que ser contemplado con una observación previa, como es la distancia siempre amplia que por desgracia existe en España entre lo que marcan las leyes y lo que ocurre en el día a día.

Marco legal de la lucha contra la discriminación

La principal característica que se puede destacar de la normativa que dentro del ordenamiento jurídico español alude a la discriminación es su dispersión. Así, se encuentran normas tanto en el ámbito penal (la mayoría) como en los administrativo, civil y laboral; de ahí que para una buena comprensión del marco legal que afecta a la discriminación sea preciso establecer una diferenciación entre las normas básicas y generales que se refieren al tema en el ordenamiento jurídico español –empezando por la máxima norma, la *Constitución* de 1978, y siguiendo por cada una de las ramas del derecho citadas–, y aquellas que regulan expresamente la lucha contra el racismo y la xenofobia, entre las cuales es necesario mencionar ya a las normas europeas, de gran importancia en esta materia. A este análisis de la normatividad referida a la discriminación se le une un acercamiento a la jurisprudencia emanada de los tribunales españoles al aplicar este marco legal, que refleja mejor que nada la escasa eficacia de esta normativa, porque se observa que apenas ha sido aplicada en la práctica.

Normas básicas y generales

Constitución española

El principio básico del que deriva el derecho fundamental a la no discriminación es el de igualdad, establecido en su artículo 14, si bien en su redacción se refiere únicamente a los y las españoles/as.

Junto a este principio se puede destacar el artículo 1, tanto en su apartado primero, donde se habla de la igualdad como uno de los pilares del Estado, como en su apartado segundo, en el cual se establece la necesidad de que los poderes públicos promuevan la igualdad de las personas. No conviene olvidar, tampoco, los artículos 10.1 y 10.2, que establecen el compromiso del Estado español con aquellos tratados y normas internacionales de protección de derechos que haya firmado y la necesidad de que se interpreten las normas internas de acuerdo con ellos.

Más adelante, siguiendo la sistemática de la norma constitucional, encontramos el artículo 35.1, el único que directamente habla de “discriminación”, aunque solamente en el derecho al trabajo, por razones de sexo y en referencia nada más a los españoles, como ocurre con el artículo 14. Este dato, unido a una jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha venido distinguiendo –entre los derechos que recoge la *Constitución*– distintas categorías, señalando que no todos los derechos se aplican a todos los ciudadanos, sino únicamente a los nacionales españoles, hace que sea dudosa la protección total que recibe en nuestro ordenamiento jurídico el derecho a la no discriminación, por cualquier motivo, no sólo por razones de sexo.

Derecho penal

En el ámbito de la persecución penal es donde encontramos el mayor número de normas (tipos penales) y las más recientes.

Dentro del *Código Penal* actual, cuya vigencia dio inicio en 1996, se distinguen dos tipos de medidas penales que luchan contra la discriminación: las que persiguen una discriminación directa y las que protegen de las discriminaciones indirectas.

Entre las primeras, a su vez, se puede distinguir entre la agravante genérica del artículo 22.4, que permite la aplicación de una mayor pena en caso de que el delito se cometa por motivos discriminatorios, y los delitos discriminatorios en sentido estricto, que son los recogidos en la sección primera del capítulo 4 del título XXI, que engloba los siguientes artículos y delitos en los cuales la existencia de discriminación es el elemento esencial:

- **Artículo 510.1:** castiga la provocación a la discriminación contra grupos o asociaciones, por motivos racistas, antisemitas u otros como los religiosos, creencias, situación familiar, pertenencia de sus miembros a alguna etnia, raza, por su origen nacional, sexo o enfermedad
- **Artículo 510.2:** recoge el delito de injurias por motivos discriminatorios, castigando a quien difunde informaciones injuriosas, con conocimiento de su falsedad, sobre grupos o asociaciones en relación con los motivos anteriores (asociaciones como SOS Racismo están planteándose la petición de aplicación de este tipo penal con respecto a las declaraciones que se han

realizado en estos últimos meses por parte de determinados políticos y personajes públicos relacionando inmigración y delincuencia).

- **Artículos 511 y 512:** recogen tres modalidades de delito por denegación de prestaciones, por razón de una ideología, religión o creencias, o por pertenencia a una etnia o raza, castigando tanto a particulares como a funcionarios públicos y tanto si el delito se comete contra particulares como contra asociaciones o corporaciones.
- **Artículo 515.5:** en él figura el delito de asociación ilícita, y en su número 5 considera como una modalidad de asociación ilícita aquella que promueva la discriminación contra personas, grupos o asociaciones.

También podríamos incluir el artículo 314 del *Código Penal*, que habla del delito de discriminación laboral, en todo lo que tiene que ver con infracciones contra los derechos de los trabajadores, incluidos los extranjeros.

Junto con la agravante de estos delitos de discriminación directa existen numerosos tipos penales en el *Código* de 1995, en su Parte Especial, los cuales protegen de manera indirecta el derecho a la no discriminación. En éstos, la discriminación no es el elemento básico para que se dé el delito, pero sí protegen este bien jurídico de manera subsidiaria. Podemos citar los siguientes:

- Delito de genocidio (artículo 607): afectado recientemente en su apartado segundo –que castigaba la difusión pública de ideas promotoras del genocidio– por una sentencia del Tribunal Constitucional que, en una decisión muy discutida, ha declarado inconstitucional el castigo de dicha promoción.
- Delitos contra la libertad ideológica y religiosa (artículos 522 a 526).
- Delitos cometidos en caso de conflicto armado (artículo 611.6).
- Delito de manipulación genética (artículo 161.2).
- Delitos de amenazas y descubrimiento y revelación de secretos, que tienen previstas unas modalidades agravadas en caso de perpetrarse con carácter discriminatorio (artículo 170, amenazas; artículo 197.5, descubrimiento de secretos).

Derecho administrativo

En este apartado aludimos a la protección que reciben contra la discriminación los extranjeros, al ser la legislación de extranjería materia de este ámbito del derecho. No obstante, nada se menciona de las medidas que han de proteger a los miembros de minorías étnicas que sean españoles, como el pueblo gitano.

En concreto, me refiero a las normas que regulan directamente la lucha contra la discriminación en la *Ley de Migración*, la cual ha sufrido varias reformas en apenas cinco años. Actualmente, la norma vigente sigue siendo la *Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España*, que incluyó en sus artículos 20 a 23 las medidas contra la discriminación. Sin embargo, esta norma con posterioridad ha sufrido importantes reformas por parte de las leyes orgánicas 8/2000 y 14/2003, que eran en sí mismas nuevas leyes de migración, por afectar a la mayoría de su articulado y al espíritu de la norma, si bien las medidas antidiscriminación sí se han mantenido a pesar de las reformas. La única aportación al respecto de estas reformas ha sido la creación, mediante la *Ley Orgánica 14/2003*, del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, un organismo del que se habla en otros apartados de este texto.

Estas medidas, sin embargo, son una mera trasposición de lo dispuesto en la *Directiva Europea 43/2000*, que posteriormente se menciona. Este hecho –unido a que han sido estos artículos de los pocos que no han sido desarrollados por los posteriores reglamentos de la *Ley de Migración*– hace pensar en su inoperatividad y en que dichas medidas fueron incluidas con el fin de pasar el examen de la Unión Europea sin ser denunciados. El tiempo está dando la razón a esta opinión, mantenida por las asociaciones de defensa de derechos, al no haberse aplicado desde su inclusión en ningún caso que se conozca.

Derecho civil

En este apartado pocas normas pueden ser citadas al tratarse de un ámbito con una normativa antigua en lo más básico y en sus conceptos, además de no tener una incidencia importante en la lucha contra la discriminación. Puede, por ejemplo, hablarse del artículo 1255 del *Código Civil*, que considera nulos los contratos que atenten contra la moral y el orden público.

La utilización de estos conceptos tan ambiguos permite, sin duda, la lucha contra la discriminación por diversos motivos en el derecho civil, y así se ha hecho en ocasiones, según puede observarse en la jurisprudencia de los tribunales. Sin embargo, la amplitud de esta lucha, que tiene también su importancia en el ámbito civil, vuelve a poner de manifiesto –y este apartado no es una excepción– la opinión de las asociaciones de que se establezca una legislación específica que incluya estas materias y modernice conceptos.

Derecho laboral

Entre las normas que protegen el derecho a no ser discriminado en lo laboral ya he hablado del artículo 314 del *Código Penal*, que castiga la discriminación en este campo de una forma directa, aunque sólo en el caso de que sea “grave”. Este tipo penal es consecuencia del artículo 35 de la *Constitución*, antes citado, que se refiere sólo a los españoles. Esta circunstancia no genera ninguna duda de que sea también aplicable en el caso de los extranjeros, pero es un hecho a tener en cuenta.

Es menester mencionar otra norma de referencia en el campo laboral: el *Estatuto de los Trabajadores*, cuyos artículos más importantes a estos efectos son el 4.2.c, que consagra el principio de igualdad en las relaciones laborales, y el 17.1, que declara nulos los convenios colectivos, pactos o decisiones individuales del empresario que constituyan una discriminación en materia laboral.

También pueden encontrarse en la *Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social* artículos que atacan la discriminación de manera clara, como el 8.12, desarrollo de lo dispuesto en el artículo citado del *Estatuto de los Trabajadores*; o el 28.2, que castiga como infracción grave ofrecer ayudas al empleo y a la formación profesional en las que se establezcan condiciones que constituyan una discriminación para el acceso al empleo por motivos de sexo, raza, religión, opinión política, etcétera.

Jurisprudencia dictada por los tribunales

No es posible tener una visión completa de la lucha contra la discriminación en España sin aludir a la jurisprudencia dictada por los tribunales ante esta realidad y a la práctica judicial que se sigue en estos casos, pues de lo contrario podríamos llevarnos la impresión de que gracias a la legislación descrita –que de manera dispersa pero extensa protege el derecho a la no discriminación y la igualdad de trato– existe un marco adecuado para su protección. Sin embargo, observando las escasas sentencias de los tribunales a este respecto y su contenido se contempla una realidad muy diferente.

En primer lugar, cabe destacar la lentitud que afecta a la justicia española en general, lo que implica una carencia de decisiones sobre lo que nos afecta, por la reticencia habitual del afectado a iniciar un pleito en una cuestión tan subjetiva como el racismo, por su lentitud y coste en todos los sentidos, y más si es necesario llegar hasta las instancias judiciales más altas, las cuales sientan los precedentes.

En cuanto a su contenido, a lo declarado por los más altos tribunales, deja mucho que desear en cuanto a la defensa de la igualdad de trato. Asimismo, esta jurisprudencia también sirve para visionar en ella la percepción de la sociedad española respecto del racismo –y en especial de sus variedades más modernas–, reticente a afrontar este fenómeno y tendente a refugiarse en concepciones desfasadas del mismo. Así, vemos cómo en esta jurisprudencia es habitual la utilización, incluso en sus sentencias más recientes, de expresiones ya superadas por la doctrina, como “raza negra”, “raza gitana”, “persona de color”.

Un ejemplo muy claro puede encontrarse en una de las sentencias recientemente dictadas (29 de octubre de 2001) por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional (en adelante TC), la más alta instancia judicial española. Esta sentencia juzgaba la demanda presentada por una ciudadana negra española, a quien se le solicitó su identificación en la estación de Valladolid por el solo hecho del color de su piel. En su sentencia, el TC da inicio a su fundamentación señalando lo odioso del racismo y su permanente posición contraria al mismo. Sin embargo, a continuación justifica la petición de identificación debido al color de la piel de la denunciante y, por tanto, no la considera discriminatoria ni

vulneradora del artículo 14 de la *Constitución*, el cual establece que “es forzoso reconocer que cuando los controles policiales sirven a tal finalidad, determinadas características físicas o étnicas pueden ser tomadas en consideración en ellos como razonablemente indicativas del origen no nacional de la persona que las reúne”. La finalidad a la que se refiere el TC es el control de extranjeros, porque considera en su fundamentación posterior que “los reconocimientos de identificación en función de las apariencias permiten razonablemente presumir la condición de extranjeros de determinadas personas, lo que hizo posible que la actividad de la Brigada Móvil de Valladolid (lugar de la denuncia) diera lugar a la localización de 126 extranjeros en situación ilegal durante 1992”.

Por lo tanto, los tribunales muestran un patente desconocimiento de la realidad multicultural actual, lo cual se desprende de esta sentencia y de otras similares durante los últimos años, que se remiten en su fundamentación a sentencias en este sentido de los años 80 y a la necesidad de un control de extranjeros, sin plantearse siquiera el hecho de que hoy en día muchos ciudadanos españoles son negros.

Otras sentencias corroboran la realidad de nuestros tribunales, poco sensibles a hablar de “racismo”, como la sentencia del 22 de octubre de 1986 de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, que en relación con un caso planteado de discriminación hacia una persona gitana, le negó el amparo solicitado, destacando que la referencia en un informe policial de la etnia gitana de una persona no tiene otro sentido “que reflejar un rasgo identificador útil a resultas de las pesquisas realizadas”.

Estas sentencias me permiten aludir a otro gran problema ligado a la lucha contra el racismo en las instancias judiciales y que tiene mucho que ver con la práctica judicial española cuando se plantean casos de discriminación: la escasa disposición de los tribunales inferiores a considerar racistas determinadas actuaciones y, por tanto, la nula referencia en estos primeros dictámenes a este problema, impidiendo el posterior posicionamiento en este sentido de instancias superiores, encargadas de sentar la jurisprudencia.

En este sentido, resulta habitual que las agresiones cuyo carácter xenófobo o racista es por lo menos discutible sean calificadas de simples lesiones; o que lesiones importantes o reiteradas por parte de agentes de las fuerzas de seguridad o de empresas de seguridad privada a extranjeros sean siempre consideradas como falta y no como delito. Tal como han destacado a este respecto organizaciones como Amnistía Internacional⁵ o SOS Racismo, esta práctica está generando una impunidad preocupante para quienes cometen este tipo de actos.

⁵ Amnistía Internacional, “España: entre la desgracia y la invisibilidad. Políticas del Estado español en la lucha contra el racismo”, abril de 2008.

Normas específicas de lucha contra el racismo y la xenofobia

Normas de la Unión Europea

No puede reflejarse fielmente el marco legal existente en España para luchar contra la discriminación sin mencionar las normas emanadas de la Unión Europea, que en este ámbito sí que tienen una gran importancia y eficacia. Resulta evidente que este tema preocupa más en el resto de los países europeos –por su historia y realidad social– que en España. En concreto, tres normas aprobadas en forma de directivas por el Parlamento Europeo inciden de forma directa en este combate. Aunque por su carácter de directivas no son directamente vinculantes para los Estados, establecen unos principios básicos que cada país debe acatar y desarrollar en su ordenamiento jurídico en el plazo pertinente (proceso denominado de transposición).

La primera directiva a citar –y la más importante por lo que se refiere a la discriminación por motivos étnicos– es la *Directiva 43/2000* o *Directiva Raza*. A esta norma le siguió la *Directiva 78/2000*, de contenido muy similar a la anterior pero referida en exclusiva a la discriminación por motivos laborales. Finalmente, la *Directiva 73/2002*, dedicada a la discriminación de género.

Refiriéndome concretamente a la *Directiva 43/2000* por afectar a la lucha contra el racismo y la xenofobia, es menester señalar que contiene varios mandatos para los Estados miembros de la UE, de gran importancia para llevar a cabo una lucha efectiva contra el racismo y la xenofobia. Son los siguientes:

- Define los conceptos de discriminación que persigue, incluyendo la discriminación directa, la indirecta y también el acoso por motivos étnicos. En estos conceptos incluye discriminaciones tanto en el sector público como en el privado.
- Admite e impulsa que se adopten medidas positivas contra la discriminación: la acción positiva no es una exigencia de la *Directiva*, sino sólo una posibilidad que se da a los Estados miembros.
- Contiene expresas referencias en varios de sus artículos a la necesaria participación e intervención de las asociaciones en este combate, e incluso en el proceso de transposición de la *Directiva* y su desarrollo.
- Establece la doctrina de la inversión de la carga de la prueba ante un hecho racista: quiere decirse con ello que si se denuncia una acción como racista, debe ser su autor quien pruebe que no tenía esta intención. La inversión de la carga de la prueba no es aplicable a todos los órdenes jurisdiccionales, ya que quedan excluidos el ámbito penal, por la propia *Directiva*, y el laboral, por la configuración en España del orden judicial.
- Exige a las naciones que adopten medidas de protección de las víctimas de hechos racistas en caso de represalias, una medida importante si tenemos en cuenta la habitual vulnerabilidad de quienes sufren este tipo de agresiones.

- Establece un organismo especializado de lucha contra el racismo. Quizá se trate del mandato de mayor importancia y repercusión de la *Directiva 43/2000*, porque en principio debería ser este tipo de organismo el que impulsara la puesta en marcha del resto de los mandatos de la norma europea. Prevé que sea un organismo público, pero independiente del resto de los poderes del Estado; que puedan crearse uno o más organismos en diferentes ámbitos administrativos (no sólo en el estatal); y que tenga tres funciones muy concretas: a) realización de estudios y análisis de la situación de discriminación; b) elaboración de recomendaciones en este ámbito a las distintas administraciones públicas; y c) asistencia legal a las víctimas de racismo y xenofobia.

Como puede observarse, se trata de un marco jurídico muy avanzado, dictado en un momento político muy especial, de preocupación por el auge de tendencias nazis en Europa (se dictó en 2000, año del auge electoral de la extrema derecha en Austria), pero que luego se ha visto, en cierta manera, opacado por el giro conservador que ha sufrido la mayoría de los países europeos y por la actitud de algunos Estados miembro, como España, los cuales se han demorado casi el doble de los años establecidos para adaptarlo a sus ordenamientos jurídicos.

Normas españolas

Para hablar de normas que en España se refieran en exclusiva al combate contra el racismo étnico es necesario partir de los años siguientes a la aprobación del marco legal europeo citado. Para ello, resulta indispensable tener en cuenta que las directivas europeas establecen un plazo para que cada Estado miembro las adapte a sus leyes internas. Así, la importante *Directiva Europea 43/2000* disponía que su adaptación debía realizarse para junio de 2003.

Sin embargo, cuando llegó esta fecha nada se había hecho. Hubo que esperar a diciembre de ese año para encontrarnos la norma que supuestamente adaptaba nuestra legislación tanto a la *Directiva 43/2000* como a la *78/2000*. Se trató del capítulo tercero de la *Ley 62/2003*, de acompañamiento a los *Presupuestos Generales del Estado*, que se aprobó a finales de diciembre. Con ello, el anterior gobierno y el resto de los partidos, demostrando la importancia que para ellos tenía en su agenda la lucha contra el racismo, aprobaban una materia en la que no hicieron nada, a última hora del año, sin debate parlamentario y oculta en una ley económica que nada tiene que ver con el ámbito que estamos tratando. Fue, además, una adaptación casi literal de las normas europeas, sin precisión alguna, en la que incluso fueron eliminadas palabras tan importantes como las que se referían a la independencia de acción del organismo especializado que prevé la directiva europea.

Este capítulo establecía que debía crearse el organismo que a su vez debía ser el impulsor de la aplicación del resto de los mandatos en un plazo de tres meses desde su aprobación, mediante un real decreto de desarrollo. Pues bien, volviendo a demostrar las autoridades españolas la importancia

que le dan a este tema, a pesar del clima social que vivimos, se han demorado casi cuatro años en aprobar esta norma. Se trata del *Real Decreto 1262/2007*, de 21 de septiembre, que regula y desarrolla las competencias de este organismo, denominado en España Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato, un órgano que sigue la misma línea de retrasos que ha sufrido su aprobación, pues a la fecha de la elaboración de este artículo, abril de 2008, todavía no se ha puesto en marcha, y cuya regulación incumple, a mi juicio, las exigencias europeas, ya que el Estado, a través de sus diferentes administraciones, tiene mayoría en su composición y no desarrolla apenas las competencias que le atribuyen las normas europeas.

Hasta el momento de esta aprobación, hay que destacar las medidas antidiscriminación ya mencionadas que aprobó la *Ley de Migración*, de nulo desarrollo en la práctica, y la constitución, también por la reforma a la *Ley de Migración* de fines de 2003, del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (artículo 71), un órgano administrativo enmarcado en la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que en un principio generó la confusión acerca de si se trataba o no del organismo que señalaba la *Directiva 43/2000*, algo imposible por su dependencia de un ministerio, y que finalmente se ha constituido como la Secretaría Técnica del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato, sin apenas recursos ni peso político en el gobierno.

También conviene resaltar que esta falta de voluntad de desarrollo –reflejada en una demora de más de cuatro años desde la aprobación de la *Directiva 43/2000* y en unas normas de desarrollo de dudosa compatibilidad con el marco europeo– le han valido al Estado español una carta de repulsa de la Comisión Europea en 2007, con amenaza expresa de llevarlo ante los tribunales si no agiliza este proceso.

Instituciones que trabajan contra la discriminación

De acuerdo con este marco legal descrito y con la situación (también señalada en este documento) en la que se encuentran las instituciones públicas y las organizaciones sociales cuando afrontan la discriminación, a continuación enumero, de manera esquemática, quiénes son los actores principales en este ámbito, ya sea en lo público o en lo privado, y si existe o no entre ellos algún tipo de coordinación.

Públicas

- Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato: organismo creado en septiembre de 2007 y que se halla en pleno proceso de conformación, debido a lo cual todavía no ha iniciado las funciones que le encomienda las legislaciones europea y española en la lucha contra el racismo.

- Secretaría de Estado de Emigración e Inmigración: departamento de máximo rango en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con competencias en materia de migración. De ella dependen varias direcciones generales que son directamente responsables de la documentación y la integración social de los inmigrantes. Entre estos departamentos ministeriales podemos destacar los siguientes, dada su importancia en la lucha contra la discriminación étnica:
 - a) Dirección General de Integración de los Inmigrantes: encargada de la adopción de planes y medidas para la efectiva integración de los migrantes y de la que depende el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
 - b) Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia: dependiente de la Dirección General arriba mencionada, ha asumido el papel de Secretaría Técnica del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato. Es el representante institucional español ante Europa y a nivel internacional en temas relacionados con la lucha contra el racismo y la xenofobia.
- Defensor del Pueblo: organismo independiente del Estado, nombrado por el Parlamento, competente en la recepción de quejas y la posterior investigación de posibles irregularidades por parte de autoridades del Estado. Ha asumido un papel muy activo en estos años en la defensa de los derechos de los migrantes, aunque siempre limitado por sus competencias. En la *Ley 62/2003*, que traspone la *Directiva 43/2000*, se prevé la adopción de acuerdos de coordinación con el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato, pero hasta ahora no se ha desarrollado nada al respecto.
- Defensores del Pueblo de las distintas comunidades autónomas: existe un Defensor del Pueblo a nivel nacional, pero también una figura similar en casi cada una de las comunidades autónomas, que tienen las mismas funciones que el nacional, pero en su respectivo ámbito territorial. Señalamos algunas sus diversas denominaciones:
 - a) Ararteko (País Vasco).
 - b) Sindic de Greuges (Catalunya).
 - c) Diputado del Común (Canarias).

Privadas

En este apartado cabe destacar a las organizaciones sociales de carácter no lucrativo que tienen entre sus objetivos la lucha contra la discriminación (SOS Racismo, Movimiento contra la Intolerancia, etcétera); la defensa en general de los derechos humanos en cualquiera de sus ámbitos (Amnistía Internacional, Asociación pro Derecho Humanos de Andalucía, etcétera); o son asociaciones integradas por los propios afectados (América España Solidaridad y Cooperación, Asociación Sociocultural y de Cooperación al Desarrollo por Colombia e Iberoamérica, etcétera); o bien se trata de quienes se dedican a la atención legal y social de colectivos en riesgo de exclusión y, por ende, de discriminación,

como los migrantes (Red Acoge, Cáritas, etcétera); refugiados/as (Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Asociación Católica Española de Migración, etcétera); y los gitanos/as (Fundación Secretariado Gitano, Unión Romaní, etcétera). Todas ellas han abordado alguna vez, de una manera o de otra, de forma directa e indirecta, este combate necesario contra el racismo y la xenofobia.

Junto a las organizaciones existen fundaciones y otro tipo de instituciones privadas, como la Fundación Luis Vives o el Instituto Elcano, que están desarrollando trabajos en la materia que mucho ayudan a conocer mejor el ambiente social que nos enfrentamos.

Todas estas entidades conforman, con mayor o menor éxito, diferentes redes y plataformas, con las cuales tratan de lograr una mayor incidencia, tanto a nivel estatal como internacional. Aquí puedo hacer referencia, por ejemplo, a United for Intercultural Action o a la Red ENAR (European Network Against Racism), auspiciada por la Comisión Europea y que tiene en cada Estado miembro de la UE una sección que aglutina a la mayoría de las organizaciones que trabajan sobre el tema de una manera u otra.

En la parte final de este capítulo incluyo la forma de contacto con muchas de ellas, con el fin de que puedan visualizar su trabajo.

Papel de las organizaciones de la sociedad civil en esta lucha

Las asociaciones y entidades sociales tienen una responsabilidad muy importante en el combate a la discriminación étnica. Ante el escaso interés por parte de las instituciones públicas –como ya se ha señalado– es fundamental que las primeras ejerzan una labor de análisis y presión con el fin de que el ambiente mejore y se aborde la lucha contra la discriminación de manera seria, desde sus causas más profundas hasta sus consecuencias más graves.

En mi opinión, en España esta acción de presión por parte de las organizaciones ha fallado por diversos motivos. El primero de ellos es que pocas entidades sociales contemplan entre sus objetivos y acciones el análisis de la situación de discriminación étnica con el fin de afrontar los casos que puedan producirse. Ello se debe a que en los últimos años, ha predominado en el sector la asistencia social a los colectivos discriminados, particularmente a los y las migrantes, cuyo número se ha duplicado. Este olvido de la crítica y la denuncia ha sido provocado, en gran parte, porque en España es la financiación pública (proveniente de las diferentes administraciones del Estado) la que permite el funcionamiento de la mayoría de las organizaciones. Asimismo, esta ayuda pública tiene condicionada su concesión a determinadas líneas de trabajo, las cuales pocas veces reflejan un interés por la acción crítica frente a las causas de los fenómenos, ya que únicamente maquillan las consecuencias de la exclusión social.

Por ello, muy pocas organizaciones trabajan directamente en la lucha contra el racismo y la xenofobia, y menos aún tienen entre sus objetivos recopilar situaciones discriminatorias, analizar sus causas y darles la debida asistencia. La gran demanda de dispositivos de asistencia social –debido a la exclusión que sufren, en especial, migrantes y gitanos–, tampoco contribuye demasiado a cambiar estas dinámicas, debido a la saturación de trabajo que padecen las organizaciones sociales. De ahí que esta demanda haya convertido la ayuda social (el denominado “tercer sector”) en un sector laboral, precario para quienes lo integran, pero cuyas cifras son semejantes a las de un negocio mayúsculo, un negocio que entorpece la auténtica y eficaz lucha contra el racismo, ya que en la conformación de los dispositivos que han de combatirlo predominan los intereses por hacerse de los recursos.

A todas estas circunstancias se une el hecho de que la organización de las potenciales víctimas, en especial de los migrantes y gitanos, es todavía precaria e insuficiente. Quizá las entidades representativas del pueblo romaní sí hayan conseguido cierta estabilidad, pero el hecho de que la mayoría de los migrantes en España sean todavía de primera generación impide que logren estructurarse de una manera más sistemática y eficaz.

Por consiguiente, habría que abordar todas estas cuestiones en las cuales se hallan inmersas las organizaciones y las redes en las que se aglutinan antes de diseñar un papel eficaz del sector social en el combate contra la discriminación. Un papel que, reitero, debe pasar necesariamente porque entendamos (así lo ha demostrado la historia) que si bien pueden existir posturas distintas cuando hablamos de políticas migratorias o de integración, cuando afrontamos la lucha contra el racismo y la intolerancia no puede haber espacio para las fisuras y la unión debe ser total entre el sector público y el privado que cree en la igualdad de derechos.

Retos a futuro en el combate contra el racismo y la xenofobia

El panorama descrito de racismo y de mecanismos para su combate –reflejado en especial en el primer apartado de este análisis– permite concluir, a mi juicio, que la acción de las autoridades sigue siendo deficiente y en ningún caso es prioritaria. La lucha contra el racismo continúa ocupando uno de los últimos lugares de la agenda política.

Durante los últimos años, el gobierno español parece haber estado muy ocupado invirtiendo todo su esfuerzo político y logístico en fortalecer las fronteras y evitar la llegada de flujos migratorios, discriminando así la *menudencia* de la protección y el respeto a aquellos que pretenden o consiguen entrar en territorio nacional. Con tono triunfante, las autoridades han anunciado por medio de la prensa exitosos acuerdos y “solidarias” ayudas técnicas y financieras para que países de origen y de paso de la inmigración, tales como Marruecos y Mauritania, puedan realizar el trabajo sucio que la

próspera y democrática Unión Europea pretende que se haga. Nada importa que nuestros *gendarmes* de la frontera sur desprecien sistemáticamente los derechos humanos.

Esta intensa actividad del gobierno contrasta con su dejadez en otros temas, especialmente en el proceso de adaptación de nuestra legislación a las directivas europeas de antidiscriminación ya mencionadas. Y así, si bien se *salió del paso* con la transposición de la *Directiva 43/2000* mediante la *Ley 62/2003*, y la creación, por ejemplo, del Observatorio contra el Racismo y la Xenofobia, hay mandatos que la primera prescribe que permanecen en el limbo legal, inaplicados. Entre ellos, por ejemplo, la tan reclamada puesta en marcha del Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato, institución que ya funciona en el resto de países de la UE.

Asimismo, cabe resaltar la exclusión, en el ámbito de estos organismos para la integración de los inmigrantes, de la discriminación sufrida por el pueblo gitano. Las instituciones estatales mencionadas incluyen el tema en sus competencias de forma interna, pero en la práctica esta realidad permanece bastante olvidada, bien por la actualidad e importancia cuantitativa del hecho migratorio, o por tratarse de un racismo asumido por la población romaní.

Por otra parte, se observa una falta de denuncia social contundente de las discriminaciones racistas, sobre todo por parte de los medios de comunicación, pero también de ciertas organizaciones sociales que en el desarrollo de sus tareas de sensibilización subestiman la necesaria acción de la denuncia y recopilación de datos y acaban por no realizarla. Muchas de ellas se han convertido en organismos de gestión, subvencionadas por las autoridades y, por consiguiente, restringidas y condicionadas por las mismas en el desempeño de su función.

Otro reto que es preciso abordar es la situación (demostrada en apartados anteriores) de indefensión que sistemáticamente padece en la práctica quien pretende denunciar violencia o delitos con tinte racista, especialmente cuando la contraparte es un miembro de los cuerpos de seguridad. Entiendo que para ello resulta necesario establecer ciertas garantías específicas que se adecúen a la desprotección fáctica y real de las víctimas de este tipo de ofensas, por ejemplo, que los policías lleven siempre el número de placa en su uniforme, a la vista de cualquiera (con el fin de evitar que la víctima de la agresión se delate como potencial denunciante al pedir dicho número al agente).

No obstante, resulta necesario un cambio mucho más amplio y drástico en la actitud general de los poderes públicos, mismo que nazca de una voluntad real, en todas las instancias, de persecución de la violencia y las agresiones de tinte racista; un cambio que empiece por la formación adecuada de los miembros de los cuerpos de seguridad, tanto públicos como privados, para que al mismo tiempo que proporcionen un trato digno e igualitario a los ciudadanos sepan reconocer la dimensión racista de ciertos delitos y faltas cuando las víctimas se dirijan a la comisaría a interponer las respectivas denuncias.

También, y como ha recomendado la ECRl (European Commission on Racism and Intolerance),⁶ debería desarrollarse un sistema con vistas a registrar de forma fiable y exacta la aplicación de las normas penales vigentes en materia de racismo y discriminación racial.

Asimismo, y sobre todo, urge que la justicia sea justicia para todos y todas. Es obligación del Estado garantizar el derecho de toda persona a una tutela efectiva de los jueces y tribunales (lo que implica la prohibición de la indefensión); a un juicio con todas las garantías; a un juez imparcial y objetivo que no debe mostrar parcialidad ante un agente, privilegiando su credibilidad simplemente por ser policía, dado que antes que agente es un ser humano y, como tal, susceptible de actuar incorrectamente. El respeto por los derechos fundamentales es síntoma evidente de la salud de una democracia; por lo tanto, resulta necesario que los poderes públicos se concienticen y actúen para lograr el escrupuloso respeto de tales derechos.

En cuanto a la cuestión de la protección de los derechos humanos en el marco de la lucha contra el terrorismo, es pertinente recordar lo dicho cuando nos referimos a la *islamofobia* sobre la necesidad de que las autoridades impulsen un proceso de acercamiento y conocimiento mutuo entre los distintos grupos humanos y las diversas confesiones religiosas, de modo que desaparezcan los prejuicios y las asimilaciones erróneas entre el Islam y el terrorismo internacional.

Por otra parte, y considerando lo señalado respecto de la debilitación de las garantías procesales aplicables a los sospechosos de terrorismo, es menester recordar la incontestable obligación del Estado español de cumplir con los compromisos internacionalmente asumidos en materia de derechos humanos. En concreto, y siguiendo las recomendaciones realizadas por Human Rights Watch,⁷ debería garantizarse asistencia letrada desde el principio de la detención incomunicada, una efectiva y sistemática supervisión judicial sobre tal situación de aislamiento, y el disfrute y la efectividad del derecho a *habeas corpus*. Y por último, el Estado español debe garantizar que la expulsión de presuntos terroristas extranjeros sea compatible con las obligaciones de no devolución asumidas conforme al derecho internacional.

En definitiva, es necesario impulsar una efectiva y real política de igualdad entre todas las personas, independientemente de su origen, que prevenga y abogue por una auténtica integración, una política integral y solidaria que sólo puede provenir, por su legitimidad y mandato, de las instituciones públicas, que en tal caso siempre podrán contar para ello con el respaldo y la experiencia de las organizaciones sociales.

⁶ European Commission on Racism and Intolerance, *Tercer Informe sobre España*, febrero de 2005.

⁷ Human Rights Watch, *España: las medidas antiterroristas vulneran los derechos básicos*, febrero de 2005.

Bibliografía

AMNISTÍA INTERNACIONAL

2008 *España: entre la desgana y la invisibilidad. Políticas del Estado español en la lucha contra el racismo*, Madrid, abril.

FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE SOS RACISMO DEL ESTADO ESPAÑOL

2008 *Informes anuales 2007 y 2008 sobre la situación de racismo en el Estado español*, Icaria, Barcelona.

RED EUROPEA CONTRA EL RACISMO

2007 *Informe muestra de racismo en España 2007*, Madrid.

2007 *Informe sobre la situación legal y social española de cara a la transposición de la Directiva europea 43/2000*, Madrid.

Panorama de la intolerancia y la discriminación religiosa en México

Rigoberto Mata Medina*

RESUMEN

Ante la existente discriminación que vive nuestra sociedad, el camino seguro para su erradicación es la firme promoción de la cultura de la denuncia.

Introducción

“[...] López es evangélico y vive en Ocosingo, Chiapas, uno de los estados mexicanos más golpeados por la intolerancia y la discriminación religiosa. Relató a un medio periodístico local de ese lugar que ya ha sido desterrado en dos ocasiones por profesar su religión. Dice que la comunidad quiere ahora convertir los problemas de intolerancia religiosa en conflictos agrarios y él sigue sufriendo porque no le dan su libertad de creencia”.¹

Anualmente se presentan alrededor de 200 casos de intolerancia y discriminación religiosa en las regiones indígenas, pero no sólo este sector es discriminado por dicho motivo, ya que lo mismo sucede en las grandes ciudades; por ejemplo, en el centro de la ciudad de México una iglesia cristiana fue despojada de un templo donde sus feligreses se reunían desde hacía cuatro años. Desde entonces los creyentes realizan su culto al aire libre, en un jardín cercano. Además, tampoco poseen un local donde puedan organizar la ayuda que proporcionan a las personas necesitadas del área.

Por otra parte, en mayo de 2006, en San Juan Jaltepec de Candayoc, municipio de San Juan Cotzocón, Oaxaca, al señor Abel Desiderio, comunero de 60 años, no le permitieron sepultar a su esposa Emilia, quien falleció a causa de un cáncer. Una vez que hubo avisado de su muerte a la doctora –encargada de dar consultas periódicas a los miembros de la comunidad, ya que no cuentan con un centro de salud– ésta se negó a preparar el cuerpo debido a los conflictos religiosos que existían con parte del municipio. Ante la insistencia de la familia se vio forzada a ordenar la preparación del cuerpo e indicó que se enterrara a la mayor brevedad posible con el fin de evitar alguna infección o epidemia.

* Presidente del Foro Intereclesiástico Interamericano, AC.

¹ www.protestantedigital.com/new/leernoticia.php?5622, “Agreden a evangélicos y destruyen su templo porque «los protestantes no deben crecer en Chiapas, SA.»”, 17 de abril de 2007.

Sin embargo, en la comunidad se negaron a permitir el entierro en el panteón del pueblo, arguyendo que como la difunta y su familia no contribuían a las fiestas patronales no tenían derecho a ello, siendo ese el principal motivo de los conflictos religiosos en ese lugar.

Asimismo, tampoco podemos olvidar que los casos de discriminación en México suelen ir acompañados de violencia, desplazamiento, persecuciones, exilios, aislamientos y ataques personales, a las propiedades y a la vida.

Vivencia de discriminación con violencia en México

El pasado 28 de mayo, Lorenzo López López y dos familiares visitaron la comunidad de Jomalhó, en el municipio de San Juan Chamula, Chiapas, ya que Lorenzo debía saldar una deuda con otro familiar, a quien decidieron esperar ya que no se hallaba en el lugar. Fue entonces que los intolerantes religiosos de la comunidad comenzaron a rodearlos y los acusaron de querer introducir una religión distinta a la mayoritaria. Los acompañantes de Lorenzo lograron escapar, pero él fue capturado por al menos 30 personas, que lo ataron, torturaron, apedrearon, sacrificaron y, finalmente, lo sepultaron en un lugar cercano.

Vivencia de discriminación con desplazamiento en México

El diario *Reforma* informó un 25 de agosto que en el poblado de San Juan Puerto Montaña, en el municipio indígena de Metlatónoc, Guerrero, habían sido desplazadas por intolerancia religiosa un total de 65 familias, más de 300 personas, quienes profesaban la religión evangélica. Desposeídas, acudieron a la zona suburbana de la ciudad de Tlapa, donde fundaron el asentamiento al que denominaron Filadelfia.

Vivencia de discriminación con persecución en México

Fortunato Velasco Pérez y su familia se vieron forzados a huir de su tierra: “Vivía en el pueblo Campo Grande hasta que se convirtió en creyente evangélico y la población lo supo cuando le pidieron su cooperación para organizar las fiestas religiosas, ajenas a sus creencias, motivo por el cual él se negó. En octubre del año pasado le cortaron el servicio de energía eléctrica y el agua potable, y dos de sus hijos fueron detenidos durante tres días por causas injustificadas. Fue así como inicio su persecución y ahora vive en el municipio de Teopisca, lejos de su ejido”².

² www.noticiascristianas.org/Persecuciones/43.html, “Continúan las denuncias por persecución religiosa”, 28 de marzo de 2007.

Vivencia de discriminación con exilio en México

En Mitzitzón, Chiapas, en de enero de 2004, varias familias tzotziles fueron exiliadas y sus casas quemadas en un acto de destierro. Posteriormente regresaron al pueblo, sin garantías ni hogares, en un medio abiertamente hostil.

Vivencia de discriminación con aislamientos en México

Un grupo de intolerantes religiosos decidió de manera arbitraria privar del agua potable y la luz eléctrica a las familias cristianas evangélicas en la comunidad de Santa Rita, municipio de La Trinitaria, Chiapas, poniendo en riesgo la salud de al menos 40 personas, entre ellas varios niños, debido a que los evangélicos no han querido pagar una cuota de 10,000 pesos (poco menos de 1,000 dólares) para la realización de festividades religiosas contrarias a sus creencias.

Vivencias de discriminación con ataques personales en México

Veinte personas fueron sacadas por la fuerza del interior de sus viviendas y encerradas por más de dos horas en la comisaría del poblado. Más tarde, fueron obligadas a subir a camionetas y trasladadas hasta los límites de la comunidad, ubicada en la zona de la Montaña Alta de Guerrero. Entonces les dijeron que no regresaran, bajo la amenaza de ser “quemadas vivas”, y ello debido a que no participaron en festividades ajenas a sus creencias religiosas.

Vivencia de discriminación con ataques a las propiedades en México

Siete indígenas evangélicos fueron detenidos y acusados de realizar un culto religioso no autorizado y distinto a la religión mayoritaria de la comunidad. La detención se produjo durante la inauguración de un templo, el cual fue destruido por los intolerantes religiosos. Los siete indígenas evangélicos fueron encerrados en la cárcel de la comunidad.

Vivencia en el ámbito educativo

En dos pueblos de Chiapas, unos 230 niños evangélicos no pudieron acceder a clases en este año escolar debido a los intolerantes religiosos, quienes golpearon a los papás cuando intentaron inscribir a sus hijos en las escuelas.

Vivencia en el ámbito de la salud

Ana, del Estado de México, se presentó en un hospital público para ser atendida, pues se cumplía el término de su embarazo. Entonces, el personal sanitario, al preguntarle sus datos generales, también la cuestionó acerca de la religión a la que pertenecía, y al saber que se trataba de la evangélica le

atribuyeron tendencias suicidas. Posteriormente, estando ya en el quirófano bajo los efectos de la anestesia, aún le seguían realizando preguntas incómodas.

Vivencia en el ámbito laboral

Margarita es evangélica y reside en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Tiene licenciatura en derecho y ha recorrido diversas agencias de colocación en las cuales ha sido víctima de actos discriminatorios. La joven asegura que “siempre la llaman muy interesados para entrevistarla, ya que cubre el perfil, pero cuando se presenta y ven su vestimenta inmediatamente cambia la actitud de los reclutadores y se termina la entrevista. Jamás le preguntan por su experiencia, sólo se limitan a indagar sobre su religión y sus costumbres”³. Hasta hace seis años no le resultaba difícil conseguir empleo, pues no era evangélica, pero acceder al mercado laboral se le dificultó cuando se convirtió a la religión cristiana. En una ocasión incluso le aplicaron un examen insultante: la apartaron del resto del grupo y le dieron un cuestionario de 500 preguntas sobre temas personales, entre las que había varias sobre religión. Después, el trabajo le fue negado, y ella denuncia que es debido a su religión y vestimenta, pues su apariencia delata su culto.

Los casos anteriormente expuestos nos llevan a analizar el estado actual de dicha problemática en México, pues a pesar de que nuestro marco legal prohíbe la discriminación en todas sus formas, sigue estando presente y urge su erradicación. Para ello es necesario actuar, promover la cultura de la denuncia y la libertad de creencias, así como acercarse a las personas que sufren la discriminación, quienes por miedo a represalias o porque desconocen sus derechos no alzan la voz.

Para tal efecto, a continuación expondremos el marco legal mexicano que protege el principio de no discriminación, haciendo mención especial de lo que prescribe nuestra legislación en torno a nuestras garantías y libertades en materia de religión.

Características del marco legal e institucional para combatir la discriminación

- 1) Párrafo tercero del artículo 1 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de la persona”.

³ abogadosevanglicos.blogspot.com/2007/12/2-enero-2007-los-pozos-mpio.html, “Intolerancia 2007. Todos los casos”, 30 de diciembre de 2007.

- 2) *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*: Es la ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 1 constitucional, es decir, la ley encargada de desarrollar y concretar el derecho a la no discriminación en México.
- 3) Artículo 24 de la *Constitución Política*: “Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria”.
- 4) Artículo 2 de la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*: “El Estado mexicano garantiza en favor del individuo los siguientes derechos y libertades en materia religiosa: a) tener o adoptar la creencia religiosa que más le agrade y practicar, en forma individual o colectiva, los actos de culto o ritos de su preferencia; b) no profesar creencias religiosas, abstenerse de practicar actos y ritos religiosos y no pertenecer a una asociación religiosa; c) no ser objeto de discriminación, coacción u hostilidad por causa de sus creencias religiosas, ni ser obligado a declarar sobre las mismas. No podrán alegarse motivos religiosos para impedir a nadie el ejercicio de cualquier trabajo o actividad; d) no ser obligado a prestar servicios personales ni a contribuir con dinero o en especie al sostenimiento de una asociación, iglesia o cualquier otra agrupación religiosa, ni a participar o contribuir de la misma manera en ritos, ceremonias, festividades, servicios o actos de culto religioso; e) no ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa por la manifestación de ideas religiosas; y f) asociarse o reunirse pacíficamente con fines religiosos”.

En cuanto a los tratados, pactos y convenios que hacen referencia a libertades, intolerancia y discriminación religiosa y que han sido ratificados por México, mencionaremos los siguientes:

- 1) *Convenio 111* de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación: señala en su artículo 1.1 que el término “discriminación” comprende cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.
- 2) Libertad religiosa y Estado laico: en relación con el anterior, México también ratificó, previa aprobación del Senado, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en el mes de marzo de 1981. En su artículo 18 repite al pie de la letra el primer párrafo del artículo con el mismo número de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Asimismo, el artículo 25 del citado *Pacto* establece que todos los ciudadanos gozarán del derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, y de votar y ser votado, excluyendo a los ministros de culto.

- 3) La *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, ratificada por México en 1981, afirma que los Estados parte se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidas en ella, sin discriminación alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole. En su artículo 12 reproduce íntegramente lo establecido en materia de libertad religiosa y sus limitaciones en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Reitera, asimismo, en el artículo 24, que todas las personas son iguales ante la ley y que, en consecuencia, tienen derecho sin discriminación a igual protección de la misma.

Labores realizadas por el Foro Intereclesiástico Mexicano para erradicar la discriminación

El Foro Intereclesiástico Mexicano, AC (FIM) contribuye al combate de la discriminación proporcionando asesoría legal a quienes la sufren; denunciándola públicamente en diferentes medios de comunicación, y fomentando la cultura de la denuncia, así como también creando foros abiertos al público en general con temáticas en defensa de la no discriminación y de los derechos humanos. Asimismo, el FIM busca enlaces con instituciones nacionales e internacionales afines a sus principios y objetivos, y entrega en los congresos locales de algunas entidades federativas, en la asamblea de representantes, en universidades, en foros de consulta ciudadana, en organismos descentralizados y en diversos medios de comunicación, algunas propuestas que a continuación enunciaremos:

- 1) Que se eleve a rango constitucional el carácter laico del Estado.⁴

⁴ Coincidimos con algunos sectores sociales en que es necesario que de manera explícita se exprese el concepto de laicismo (o el carácter laico del Estado) en nuestra *Carta Magna*. En otras palabras, que sea elevado a rango constitucional. En el artículo 3 constitucional se habla de la educación laica, pero no del carácter laico del Estado. En el artículo 130 se menciona el principio histórico de la separación del Estado y la Iglesia, pero no se inserta el concepto del laicismo. Si bien es cierto que la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público* (LARCP), en su artículo 3 señala que “el Estado mexicano es laico”, queda claro también que este concepto parte de una ley reglamentaria y no del texto constitucional. Para lograr el efecto requerido proponemos que se modifiquen los artículos 40 y 115 de la *Constitución Política*, con el fin de lograr que el concepto de laicidad quede insertado indeleblemente en ella:

Texto actual: “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”.

Texto propuesto: “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”.

Texto actual: “Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial”.

- 2) Que siga vigente, como hasta hoy, el muy acertado principio histórico de la separación Iglesia-Estado.
- 3) Que se mantenga vigente la educación laica en las escuelas públicas, respetando de manera irrestricta los artículos 3 y 24 constitucionales en su texto actual.⁵
- 4) Que siendo el Ejército una institución del Estado actúe en consonancia con el carácter laico de las instituciones del país y no quede adscrito o supeditado a asociación religiosa alguna.
- 5) Que se tipifique en todos los códigos penales del país el delito de discriminación en todas sus formas, incluyendo la religiosa. Cabe señalar que en la actualidad sólo tres entidades del país lo han hecho.
- 6) Que se establezcan sanciones más severas a instancias gubernamentales que, desde el ejercicio del gobierno, practiquen la discriminación hacia los sectores sociales considerados vulnerables o minoritarios, incluyendo a los diversos cultos religiosos.
- 7) Que se establezca en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* una sanción legal por medio de la cual se inhabilite a todo servidor público que practique la discriminación en cualquiera de sus modalidades desde el ejercicio de su función.
- 8) Que se sustituya en la cultura de los derechos humanos y los ordenamientos jurídicos vigentes el concepto de tolerancia por el de respeto absoluto, pleno reconocimiento de nuestros derechos, prerrogativas y libertades fundamentales. Esta cultura, la del respeto absoluto, es la deseable en un verdadero Estado laico, donde es garantizada la igualdad jurídica de todos los individuos ante la ley.
- 9) Que se modifique el procedimiento del censo que llevará a cabo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en el 2010, dado que consideramos que el anterior (2000) fue discriminatorio hacia las asociaciones religiosas no católicas.⁶

Texto propuesto: “Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, *laico*, teniendo como base su división territorial”.

⁵ Si se cancelara la educación laica en las escuelas públicas, como pretende la jerarquía católica (de acuerdo con sus recientes declaraciones), y se diera la instauración de una educación religiosa o confesional, se fomentaría, desde el propio Estado, toda una campaña descarada de discriminación (imposición doctrinaria, arenga religiosa y confusión ideológica), hacia los niños que no practican el rito católico. El Estado laico no es antirreligioso, pero sus instituciones deben mantenerse secularizadas, autónomas, y en especial la escuela, porque su lógica, su materia de trabajo y su vocación son distintas a las de las iglesias. La libertad de instruir a los niños en los principios religiosos que los padres adopten se da en los espacios destinados para esos fines: los templos. Por último, un sistema educativo laico es saludable para todo desarrollo social, pues no discrimina ni favorece ninguna postura religiosa.

⁶ El *Censo de Población y Vivienda* celebrado en 2000, dirigido y coordinado por el INEGI, fue discriminatorio en el formulario de preguntas, al menos en el que corresponde al aspecto religioso. En las preguntas sobre la adscripción

- 10) Que las legislaciones estatales establezcan los mecanismos legales necesarios para que se sancione ejemplarmente a las empresas que exigen determinada religión o creencia al momento de contratar a su personal.
- 11) Que se establezca una Subsecretaría de Asuntos Religiosos en todos los estados del país, conformada por un equipo plural (religiosamente hablando), multidisciplinario y ciudadano; y que sea ésta la encargada de vigilar y denunciar a las instancias correspondientes todo tipo de abusos en esta materia. Consideramos que la idea de un monopolio religioso en México ha quedado derruida. La pluralidad religiosa, cultural, política y social existente en nuestro país es una prueba fehaciente de ello.
- 12) Que el dinero del erario público (federal, estatal y municipal) no sea utilizado para fines de proselitismo religioso de ninguna índole. La asistencia social que el gobierno está obligado a proporcionar a la población deberá ser canalizada a través de sus propias instancias y no de asociación religiosa alguna, en puntual observancia al carácter laico del Estado vigente en México. Al funcionario público que incurra en faltas de este tipo no sólo se le debe sancionar ejemplarmente (sin excluir el juicio político), sino inhabilitar para el ejercicio de su encargo, sin derecho a participar en la función pública por un periodo de tres años a partir de la sanción establecida.
- 13) Que se promuevan foros y mesas de discusión a nivel nacional donde se traten los siguientes temas: la eliminación de los prejuicios aún existentes hacia los grupos religiosos minoritarios y hacia los llamados grupos vulnerables en general, y se fomente la cultura de los derechos humanos en una sociedad plural. De la misma manera, que se impulse institucionalmente el respeto a la diversidad y pluralidad religiosa en nuestro país.
- 14) Que tanto el Ejecutivo federal como los gobiernos estatales eleven sus partidas presupuestales con vistas a beneficiar a las comisiones de derechos humanos e instancias afines para que puedan desarrollar, sin limitantes, las tareas que son de su competencia.

Consideramos, desde nuestra óptica institucional, que estas propuestas ayudarán a complementar el combate a la discriminación, para que ésta se transforme en ese respeto absoluto tan necesario.

religiosa de los mayores de cinco años hubo sólo tres opciones: “¿A qué religión pertenece?: católica, otra o ninguna”. En este caso, el criterio del encuestador y del receptor de esta información fue, desafortunadamente, determinante. A muchos que respondieron “cristiana” se les encasilló como si hubieran dicho “católica”, y de este modo no se pudo reflejar la realidad religiosa que se ha venido experimentando en nuestro país. Eso, de suyo, es grave. Pedimos que no se apliquen criterios teológicos para argumentar quién es religioso. Solicitamos que se aplique el término de “asociación religiosa” invariablemente, y que si hay necesidad de que cada encuestado tenga que escribir a cuál de ellas pertenece lo haga sin inducción del entrevistador. De esta manera se conocerá la realidad religiosa mexicana.

El México actual necesita estar unido para romper los comportamientos discriminatorios y vigilar que no se obstaculice el tránsito de la tolerancia a una cultura de efectivo respeto.

Coordinación institucional en México

El FIM surgió por la necesidad de frenar la intolerancia, la discriminación y toda clase de exclusión contra las iglesias numéricamente minoritarias y en defensa el Estado laico; de ahí que se coordine con instituciones que persiguen estos objetivos. Algunas de ellas y las colaboraciones realizadas son las siguientes:

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF): participación en el Foro de Consulta Ciudadana como ponentes, con los temas “Grupos vulnerables del siglo XXI” y “Vigencia del Estado laico”.
- Cámara de Diputados de la República Mexicana (Comisión de Grupos Vulnerables del Congreso de la Unión): organización y participación en el Foro Tolerancia dentro del Marco del Estado Laico.
- Cámara de Senadores de la República Mexicana (Frente por la Cultura Laica): organización y participación en el Foro por la Defensa y Consolidación del Estado Laico.
- Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara (STAUDEG): organización y participación como ponentes en el Foro de Consulta Ciudadana, Estado Laico y Sociedad: Revisión de un Legado Liberal.
- Coordinación Municipal de los Derechos Humanos en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México: organización y participación como ponentes en el Foro de Consulta Ciudadana, con el tema “El principio de la no discriminación dentro del Estado laico”.
- Universidad de Guadalajara: organización y participación como ponentes en el Foro del Estado Laico.
- Subsecretaría de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo de Oaxaca: organización y participación como ponentes en el Foro de Consulta Ciudadana.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED): participación en seminarios y foros de consulta ciudadana como ponentes; intercambio de información sobre discriminación y entrega de bibliografía sobre la temática.
- Católicas por el Derecho a Decidir (CDD): coordinación colegiada de algunos foros; intercambio de información sobre la problemática actual.
- Gran Logia Masónica del Valle de México: participación como ponentes en el IV Seminario Latinoamericano de Laicismo en México.

- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM): organización y participación como ponentes en el Foro por la Urgente Consolidación del Estado Laico.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Morelos (CDH-Morelos): organización y participación como ponentes en el Foro por la Urgente Consolidación del Estado Laico.
- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO): organización y participación como ponentes en el Foro por la Defensa y Consolidación del Estado Laico.
- Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Oaxaca: organización y participación como ponentes en el Foro por la Defensa y Consolidación del Estado Laico.
- Subsecretaría de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca: organización y participación como ponentes en el Foro por la Defensa y Consolidación del Estado Laico.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca: organización y participación como ponentes en el Foro por la Defensa y Consolidación del Estado Laico.
- Plataforma de Profesionistas y Técnicos, AC (Plaptsac): participación en el congreso: Estado Laico y Discriminación, como ponentes, con cursos y en las mesas de trabajo.
- Libertades Laicas México (LLM): coordinación colegiada de algunos foros; intercambio de información sobre la problemática actual.
- Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE): coordinación colegiada de algunos foros; intercambio de información sobre la problemática actual.
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Guadalajara, Jalisco; Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz (PIDHP): coordinación para la elaboración de propuestas para una agenda de los derechos humanos en Jalisco.

Del FIM en la sociedad

A continuación listamos algunos de los objetivos del FIM en la sociedad mexicana:

1. Impulsar el diálogo entre las asociaciones religiosas y el Estado.
2. Promover el estudio de la realidad religiosa en México.
3. Brindar asesoría jurídica en materia de derecho eclesiástico, derechos humanos y garantías individuales.
4. Difundir una cultura de respeto a la pluralidad religiosa.

5. Promover la eliminación de los prejuicios sobre las iglesias numéricamente minoritarias.
6. Defender y divulgar los valores de libertad, trato igualitario, paz, fraternidad y justicia.
7. Realizar actividades de carácter social.
8. Organizar congresos, simposios, encuentros, seminarios y talleres para la difusión de los derechos religiosos.
9. Denunciar los actos de intolerancia, fanatismo o discriminación de parte de las autoridades, instituciones o personas que menoscaben el Estado laico, la libertad de creencias y de culto.
10. Defender y promover el respeto a los principios constitucionales e instrumentos internacionales relacionados con la libertad religiosa, el Estado laico, la pluralidad religiosa, la separación Estado-iglesias y el trato igualitario a todas las asociaciones religiosas.

Proyecto del FIM

Al pertenecer a la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra de la Discriminación (RIOOD), como titulares de la Vocalía de Diversidad Religiosa y Creencias, es mayor nuestro compromiso con los países que conforman Iberoamérica, en los cuales actualmente se está buscando la coordinación con organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos, universidades, asociaciones religiosas y con particulares afines, con vistas a combatir la discriminación.

Entre los proyectos del FIM está la propuesta de crear el Consejo contra la Discriminación y la Intolerancia Religiosa en el Estado de Oaxaca, por ser unos de los sectores más vulnerados del Estado en lo que en materia de discriminación se refiere. Para ello no estamos coordinando con los directores de Gobierno y de Asuntos Religiosos de Oaxaca.

Asimismo, planeamos instrumentar en México una campaña permanente de promoción de la cultura de la denuncia de la discriminación en todas sus formas, iniciando por el momento con la colocación de promotores en cada uno de los estados mexicanos, con el objeto de efectuar acercamientos hacia quienes sufren de discriminación, asesorarlos jurídicamente y promover que formulen denuncias formales y quejas ante las autoridades competentes. Del mismo modo, el FIM proyecta asignar delegados en cada uno de los países iberoamericanos, quienes actuarían de igual forma, siendo promotores de la cultura de la denuncia de la discriminación en todas sus formas.

El Foro Intereclesiástico Mexicano, AC fue creado prioritariamente para combatir la discriminación en cualquiera de sus formas; no será una tarea sencilla ni rápida, pero llevando nuestra visión a todo México e Iberoamérica y aplicando las herramientas necesarias para concientizar a la sociedad y a las autoridades lograremos, poco a poco, que los casos de discriminación e intolerancia religiosa se vayan erradicando por completo, lo cual nos garantizará gozar realmente de un estado de derecho

seguro y permanente en el cual expresemos que somos libres para ejercer nuestra fe y nuestra religión, que tenemos derecho a recibir educación laica y que nuestra manifestación de ideas no sea objeto de discriminación alguna.

Fuentes consultadas

Sitios web

www.protestantedigital.com/new/leernoticiaInt.php?6229, “Abogados cristianos denuncian secuestros y el asesinato de otro evangélico en Chiapas”, 16 de junio de 2007.
www.protestantedigital.com/new/leernoticia.php?5622, “Agreden a evangélicos y destruyen su templo porque ‘los protestantes no deben crecer en Chiapas’”, 17 de abril de 2007.

www.noticiascristianas.org/Persecuciones/43.html, “Continúan las denuncias por persecución religiosa”, 28 de marzo de 2007.

ceirbera.blogdiario.com/1186368060/denuncian-nueva-persecucion-y-secuestros-en-chiapas-contra-evangelicos/, “Denuncian nueva persecución y secuestros en Chiapas contra evangélicos”, 4 de julio de 2007.

www.noticiacristiana.com/news/newDetails.php?idnew=83741, “En México destierran y expropián a cuatro familias evangélicas”, 26 de febrero de 2008.

abogadosevangolicos.blogspot.com/2007/12/2-enero-2007-los-pozos-mpio.html, “Intolerancia 2007. Todos los casos”, 30 de diciembre de 2007.

www.noticiacristiana.com/news/newDetails.php?idnew=81671&country=o, “Llevaron a la justicia un caso de discriminación religiosa en Paraná”, 14 de diciembre de 2005.

www.protestantedigital.com/new/leernoticiaInt.php?438, “Un periodista evangélico denuncia casos de intolerancia religiosa que no afronta el gobierno”, 29 de septiembre de 2005.

www.protestantedigital.com/new/leernoticiaInt.php?438, “Bloquean la construcción de templo evangélico en Hidalgo”, 29 de septiembre de 2005.

www.jornada.unam.mx/2007/09/24/index.php?section=estados&article=036n1est, “En casi un año, 48 casos de intolerancia religiosa en el país: abogados cristianos”, 23 de septiembre de 2007.

www.noticiascristianas.org/Latinoamerica/296.html

Reforma, “Cierran empleos a los no católicos”, México. D. F., 17 de marzo de 2008.

ALGUNAS ACTIVIDADES CURRICULARES DEL FIM

Asociación u organismo	Siglas	Actividades conjuntas	Nombre del evento
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	ALDF	Ponente	Grupos Vulnerables del Siglo XXI
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	ALDF	Ponente	Foro Aborto (Proyecto de Vida)
Universidad de Morelia	—	Ponente	Foro Ciudadano por el Derecho a Decidir
Coordinación Municipal de los Derechos Humanos en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México	—	Foro	El Principio de No Discriminación dentro del Estado Laico
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz	ITESO-PIDHP	Propuestas	Propuesta de Agenda de Derechos Humanos en Jalisco
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	ALDF	Foro	Vigencia del Estado Laico
Universidad de Guadalajara	UDG	Foro	Estado Laico y Sociedad: Revisión de un Legado Liberal
Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara	STAUDEG	Foro	Estado Laico y Sociedad: Revisión de un Legado Liberal
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	CONAPRED	Encuentro Iberoamericano	Encuentro Iberoamericano: Desarrollo Social, Democracia y No Discriminación
La Gran Logia del Valle de México	—	Seminario	IV Seminario Latinoamericano de Laicismo en México

ALGUNAS ACTIVIDADES CURRICULARES DEL FIM - continuación

Asociación u organismo	Siglas	Actividades conjuntas	Nombre del evento
Secretario de la Comisión de Grupos Vulnerables del Congreso de la Unión, diputado David Sánchez Camacho	—	Foro	La Tolerancia dentro del Marco del Estado Laico
Cámara de Diputados	—	Foro	La Tolerancia dentro del Marco del Estado Laico
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos	FDYCS-UAEM	Foro	La Urgente Consolidación del Estado Laico
Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Morelos	CDH-Morelos	Foro	La Urgente Consolidación del Estado Laico
Católicas por el Derecho a Decidir	CDD	<ul style="list-style-type: none"> • Congreso • Trabajos conjuntos de carácter laico del Estado y libertad religiosa; coordinación colegiada de algunos foros; intercambio de información sobre problemática actual 	<ul style="list-style-type: none"> • Foro Social Mundial 2008 • Por la Defensa y Consolidación del Estado Laico
Cámara de Senadores	—	Foro	Por la Defensa y Consolidación del Estado Laico
Frente por la Cultura Laica	—	Foro	Por la Defensa y Consolidación del Estado Laico
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	FDYCS-UABJO	Foro	Por la Defensa y Consolidación del Estado Laico

ALGUNAS ACTIVIDADES CURRICULARES DEL FIM - continuación

Asociación u organismo	Siglas	Actividades conjuntas	Nombre del evento
Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Oaxaca	—	Foro	Por la Defensa y Consolidación del Estado Laico
Subsecretaría de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría General de Gobierno	—	Foro	Por la Defensa y Consolidación del Estado Laico
Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca	—	Foro	Por la Defensa y Consolidación del Estado Laico
Plataforma de Profesionistas y Técnicos	Plaptsac		Curso y taller sobre Estado laico y discriminación
Libertades Laicas en México	LL	Trabajos conjuntos en la coordinación colegiada de algunos foros; intercambio de información sobre la problemática actual	—
Grupo de Información en Reproducción Elegida	GIRE	Trabajos conjuntos en el proceso legislativo (carácter laico del Estado y libertad religiosa)	—
Afluentes	—	Trabajos conjuntos en el carácter laico del Estado y libertad religiosa; intercambio de información sobre la problemática actual	—



Aportaciones para la visibilidad, la no discriminación y el reconocimiento de los pueblos afroamericanos en la Costa Chica de Oaxaca, México

Jorge Alfonso Torres Romero* e Isidro Ramírez López**

RESUMEN

En este artículo se efectuará un breve repaso de los elementos culturales que dan cohesión a las comunidades afrodescendientes de la Costa Chica de Oaxaca, así como un análisis de la situación de invisibilización y discriminación que viven y, finalmente, del anhelo de las organizaciones costeñas de la sociedad civil por lograr el reconocimiento constitucional e institucional de los afroamericanos.

Encima de las desgracias de ser humano y ser moderno, la muy específica de ser americano; es decir, nacido y arraigado en un suelo que no es el foco actual de la civilización, sino una sucursal del mundo [...] Y ya que era americano, otro *handicap* en la carrera de la vida era el ser latino o, en suma, de formación cultural [...] Era la época de la sumisión al presente estado de cosas, sin esperanzas de cambio definitivo ni fe en la redención [...] Ya que se pertenecía al orbe latino, nueva fatalidad dentro de él pertenecer al orbe latino, nueva fatalidad dentro de él pertenecer al orbe hispánico [...] Dentro del mundo hispánico, todavía veníamos a ser dialectos, derivaciones, cosa secundaria, sucursal otra vez; lo hispano-americano, nombre que se ata con guioncito como con cadena [...] Dentro de lo hispano-americano, los que quedan cerca todavía se lamentaban de haber nacido en la zona cargada de indios: entonces, era un fardo, y no todavía un altivo deber y una fuerte esperanza. Dentro de esta región, los que todavía más cerca quedan tenían motivos para afligirse de haber nacido en la temerosa vecindad de una nación pujante y pletórica.

ALFONSO REYES, 1936

Introducción

En sus *Notas sobre la inteligencia americana*, Alfonso Reyes dejaba claro todo aquel sentimiento de vergüenza e incapacidad de haber nacido hispanoamericano –que abrumaba a una buena parte del *pensamiento mexicano* de los años 30– frente a la construcción de la identidad y el nacionalismo que se forjaba firmemente en el imaginario colectivo. Este sentimiento contradictorio entre el orgullo y la vergüenza refleja de manera peculiar un México racista y lleno de prejuicios que aún hoy no termina

* Subdirector de Asuntos Internacionales del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

**Presidente del Colectivo Pinotepa (Colectivo Regional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y Negros de Oaxaca, México). Miembro de la Comisión Política del Foro Afroamericano.

por definir aquellos elementos de identidad, equidad, igualdad, inclusión y reconocimiento en un ambiente de riqueza multicultural que le permita constituirse como una sociedad democrática.

La historia nacional ha dado cuenta del pretendido interés de quienes detentaron el poder político y económico por buscar la homogeneización cultural de la nación. Ello terminó por negar la diversidad y fue el detonador de una notable desigualdad de oportunidades entre los distintos grupos sociales que conforman nuestro país, específicamente en lo referente a la preservación de sus costumbres, el acceso a la educación, a los servicios públicos, al trabajo, a la participación en la economía y al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

Esta distinción histórica se patentiza en los pueblos indígenas y, sobre todo, en los pueblos y comunidades afroamericanas, que por su condición añeja de marginación, pobreza y olvido ponen de manifiesto la importancia necesaria de revertir esta tendencia con el propósito de que los pueblos afroamericanos dispongan de las oportunidades que otros grupos sociales poseen para desarrollarse en una lógica de respeto y reconocimiento a su diferencia cultural. Asimismo, hace necesaria la modificación de una serie de actitudes, circunstancias y condiciones nacionales que mantienen y reproducen esa marginación y fomentan su vulnerabilidad social.

Presencia afrodescendiente en México

De acuerdo con los datos que aporta la etnóloga Luz María Martínez Montiel,¹ la población afrodescendiente que habita en México se encuentra ubicada principalmente en la Costa Chica de Guerrero, Oaxaca y Veracruz. En menor proporción, la hay en los estados de Chiapas, Yucatán, Tabasco, Puebla, Colima, Michoacán, Sinaloa, Guanajuato, Querétaro y el Distrito Federal.

Los registros estadísticos nacionales no contienen ninguna cifra relativa al número de habitantes afrodescendientes en el país, pero en una investigación llevada a cabo por Ben Vinson III y Bobby Vaughn,² se estimó que en 1990 vivían en México aproximadamente 450,000 personas pertenecientes a este grupo. De manera reciente, un estudio coordinado por Julia Isabel Flores Dávila³ ha calculado que dicha población fluctúa entre el 2% y el 9% del total nacional.

¹ Luz María Martínez Montiel, *Presencia africana en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), México, 1994.

² Ben Vinson III y Bobby Vaughn, *Afroméxico, el pulso de la población negra en México: una historia recordada, olvidada y vuelta a recordar*, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2004.

³ Julia Isabel Flores Dávila (coord.), *Procesos de construcción de identidad, condiciones de vida y discriminación: un estudio comparativo de comunidades afrodescendientes en México*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007.

La población afrodescendiente arribó a México durante la época de la Colonia, entre 1519 y 1640, como consecuencia de un declive demográfico de la población indígena y la necesidad, por parte de los residentes españoles, de sustituir la mano de obra. Fueron traídos con la finalidad de llevar a cabo los trabajos forzados que los indígenas, ante su cambiante estatus, no podían o no querían realizar. Los negros poseían vigorosidad y fortaleza, y no se les consideraba como personas con derechos, sino como esclavos sin ningún tipo de privilegio. De acuerdo con Catalina Delgado, “al principio de la Colonia la proporción entre varones y mujeres esclavos trasladados fue mitad de hombres y mitad mujeres. Ellas tenían menor precio, pues la fuerza física masculina propia para trabajos pesados era lo que se cotizaba en el mercado esclavista”.⁴ El hombre negro fue destinado a mano de obra gratuita y la mujer entró como regalo.

Para el siglo xvii, esta población ya se había hecho presente de manera significativa en la mezcla racial de la Nueva España. No obstante, a partir de este momento comenzó a construirse el estereotipo de la inferioridad negra, promovido por la literatura universal, la filosofía y la religión, e incorporado plenamente en las diversas formas que adoptan las relaciones sociales y culturales que los afroamericanos establecen con su entorno.

La condición de esclavitud que se caracterizó por la explotación, la pérdida de su lengua original y la imposición de nuevas conductas morales y religiosas, provocó que algunos negros huyeran a lugares alejados para formar pueblos cimarrones.⁵ Con la abolición de la esclavitud y la consumación de la independencia en 1821, los afrodescendientes cambiaron su estilo de vida y muchos decidieron embarcarse de regreso a su lugar de origen. Tales viajes partieron de los puertos de Veracruz, de Acapulco y de Puerto Minizo, en la costa de Oaxaca. Muchos optaron por quedarse al encontrar en las costas nacionales similitudes climáticas con sus pueblos de procedencia. Aquellos que se quedaron ocuparon en muchas ocasiones los puestos de capataces en las haciendas cercanas, originando una rivalidad con las personas indígenas que eran empleadas en las haciendas, puesto que “obedecer a un negro” era inadmisibles. Se considera que dicha rivalidad sigue presente entre los pueblos indígenas y los pueblos negros, quienes conviven con múltiples diferencias que arrastran de aquellos tiempos.

Resulta claro que para la historiografía y para la historia oficial no existe el pueblo afrodescendiente, por lo que el mayor reconocimiento de su presencia se encuentra en la autoafirmación, proveniente de la revitalización de sus costumbres y tradiciones.

⁴ Catalina Delgado Reza Garduño, “Trasgresión afroestizada, una forma de resistencia cultural”, en *Revista Autogestión*, núm. 13, año 4, 1998, p. 25.

⁵ Esta palabra se utiliza para hacer referencia al esclavo que huye y se refugia en los montes en busca de su libertad. La aparición de cimarrones en la Costa Chica de Oaxaca y Guerrero se vincula a la existencia de un número importante de esclavos locales conocedores del medio, quienes reaccionaron contra la esclavitud y se mantuvieron en libertad.

Multiculturalidad, analogías y diferencias en la Costa Chica de Oaxaca

El estado de Oaxaca está situado en el sector sureste de la República Mexicana, pertenece a la región del Pacífico Sur⁶ y según las estadísticas nacionales figura entre los estados más pobres del país.⁷ Coexisten en la entidad 16 etnias⁸ y la mayoría de la población es indígena; sin embargo, en la región de la costa destaca una presencia invisibilizada, acallada y desconocida por la historia nacional: la cultura afrodescendiente o afromexicana, los negros de México.

Las acciones gubernamentales para resarcir la situación de pobreza y miseria en Oaxaca han sido débiles. Por ende, han surgido en los últimos años grupos de personas organizadas desde la sociedad civil que buscan combatir el retraso económico, político, educativo y cultural existente en las ocho regiones del estado, a saber: la Sierra Sur, la Sierra Norte, la Mixteca, el Papaloapán, el Istmo, la Cañada, los Valles Centrales y la Costa.

Algunos sectores sociales viven con más crudeza esta falta de oportunidades, puesto que son objeto de diversas formas de discriminación, motivada entre otras causas, por su credo, por ser hablantes de lengua indígena, por la xenofobia, el género y las preferencias u orientaciones sexuales, acciones todas que contradicen el principio de no discriminación que en México se ha tratado de instaurar en los últimos años.⁹

La multiculturalidad del estado se refleja en la convivencia de las comunidades indígenas conformadas por zapotecas, mixes, chinantecos, triquis, chontales, tacuates, mixtecos, chatinos, mazatecos, entre quienes existen semejanzas constatables en sus costumbres, cosmovisión, formas de gobierno, fiestas patronales y culto a la tierra o a sus dioses. Las zonas que habitan ordinariamente las comunidades indígenas se encuentran ubicadas en las partes altas de la orografía oaxaqueña, y muy pocas de ellas viven en la zona de los valles centrales. Las comunidades afrodescendientes se hallan principalmente en la zona del litoral comprendido entre Acapulco, Guerrero, y Puerto Ángel, Oaxaca, constituyendo la región conocida como la Costa Chica, conformada por las estribaciones y los declives de la Sierra Madre del Sur, que se diluyen en extensas sabanas hasta las planicies de las arenosas y largas playas del Pacífico.

⁶ Limita al norte con los estados de Veracruz y Puebla, al sur con el océano Pacífico, al este con el estado de Chiapas y al oeste con el de Guerrero.

⁷ Una estimación del *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) ubicó en 2002 a ocho municipios de Oaxaca entre los de menor ingreso económico del país.

⁸ La palabra “etnia” procede del griego *ethnos*, “pueblo”, lo cual denota su significado esencial, que se refiere a la comunidad humana definida por afinidades raciales, lingüísticas y culturales, entre otras.

⁹ Alejandro Becerra y Rafael Caballero Álvarez, “Una primera valoración de tres años de lucha institucional contra la discriminación en México”, en Luis H. Méndez y Marco Antonio Leyva (coords.), 2000-2006. *Reflexiones acerca de un sexenio conflictivo*, tomo 2, “Calidad de vida y violencia social”, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007.

La presencia negra en la región de la Costa Chica oaxaqueña se ubica en el distrito de Jamiltepec, y los municipios con presencia mayoritaria de afromexicanos son: San José Estancia Grande y Cortijos, San José Bautista y Lo de Soto, con las agencias municipales de San Pedro Orizaba, Callejón de Tío Cleto y Los Tachicones; Santiago Tapextla, cabecera municipal de Llano Grande, con los pueblos de San Isidro, Cahuitán, La Culebra y Tecoyame; Santo Domingo de Armenta, con los asentamientos de El Callejón de Rómulo y Lagunillas; Mártires de Tacubaya, que cuenta sólo con El Naranjo; y Llano Grande “La Banda”, con las agencias de San Francisco, El Maguey, Rancho Nuevo, Cañada del Maguey, Charco de las Garzas y El Alacrán. Estos municipios se localizan en el corredor de “La Llanada”, nombrado así por sus extensas planicies de tierras fértiles.¹⁰

Otros municipios del distrito de Jamiltepec con presencia afromexicana son: Pinotepa Nacional, con los pueblos de Collantes, El Ciruelo, Mancuernas, Cerro de la Esperanza o El Chivo, Corralero, El Tamal, Guadalupe Victoria o Lagartero, La Noria Mirindaca, Lagunillas, Lo de Candela, Lo de Mejía, Lo de Riaño, Loma Larga, Los Pocitos, Minitán, La Palma, Playa Banco de Oro; Santa María Huazolotitlán, en donde de las nueve comunidades que lo conforman cinco son afromestizas (José María Morelos, Santa María Chicomotepec o La Boquilla, El Potrero, Paso del Jiote y Cerro Blanco); y Santiago Jamiltepec, sede del distrito que tiene en su municipio los pueblos de San José Río Verde o La Boquilla de Río Verde, Río Viejo, Emiliano Zapata, El Santo, El Charquito, Cuyuché, La Tuza, La Humedad, Piedra Ancha, Patria Nueva, El Guayabo y Platanillo. Por su parte, en el distrito de Juquila sólo un municipio cuenta con comunidades afromexicanas, Tututepec de Melchor Ocampo, cuyos pueblos son El Azufre, Chacahua, Zapotalito, La Pastoría, Cacalotepec, Río Grande, El Corral, Lagartero, Charco Redondo y Pueblo Nuevo.¹¹

A pesar de la similitud y convivencia existente entre las culturas indígenas y mestizas de Oaxaca, la presencia afrodescendiente en la región de la Costa Chica confiere a la zona una diferencia radical, puesto que las manifestaciones culturales, la cosmovisión y la socialización de los pueblos negros son muy peculiares y distintas a las de los pueblos indígenas y mestizos. Sus tradiciones se expresan de manera importante, por ejemplo, a través de la danza, los sones de artesa,¹² los fandangos y los cantos de corridos, donde se sustenta la permanencia de la cultura negra de origen.

¹⁰ Israel Reyes Larrea, *Costumbres y tradiciones de los pueblos negros de la Costa Chica de Oaxaca*, colección “De las antiguas raíces”, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Dirección General de Culturas populares-Secretaría de Cultura del Estado de Oaxaca, México, 2008.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Este baile es un zapateado en tarima sobre ritmos del occidente africano. En Oaxaca estas tarimas tienen formas de animales.

Las danzas negras tradicionales de la región se presentan principalmente por motivos rituales, de remembranza colonial, de conquista, de ridiculización, o simplemente por el gusto de hacerlo y mantener vivas dichas tradiciones. De manera general se piensa que son una plegaria para invocar el apoyo de las fuerzas superiores, para demostrar devoción y respeto a la divinidad. Por ello –como símbolo de ese respeto– se danza en el atrio de la iglesia y en la agencia municipal.

Entre la población afroamericana de la Costa Chica son recurrentes las danzas de *La Tortuga*, *El toro de petate y sus 24 caporales* y *Los diablos*, esta última, de acuerdo con Israel Reyes Larrea, es la que mejor representa al grupo negro.¹³ En las celebraciones rituales de los días de muertos en los pueblos de la Costa Chica es toda una tradición la presencia de las comparsas de diablos que representan a los espíritus de los muertos; son, como se dice allá, “diablos de reposo”, en oposición a los verdaderos diablos del infierno. Lo más impactante del atuendo para dicha danza es, sin duda, la máscara, que se elabora con crines, colas de caballo y cuernos de venado que simulan largos bigotes y barbas, en alusión directa a los muertos, y cuya intención es representar y ridiculizar las acciones llevadas a cabo por los españoles contra los esclavos negros en tiempos de la Colonia.

Una muestra más de la herencia cultural de la diáspora africana en las comunidades costeñas de Oaxaca se manifiesta en el uso de los instrumentos musicales que actualmente acompañan a las danzas tradicionales. Uno de ellos es la charrasca, una quijada de caballo o de burro con las piezas dentarias flojas y a veces pintadas; el otro es la arcuza o bote, instrumento de fricción hecho con un bule de calabaza en cuya parte superior se coloca un parche de cuero de chivo, con cierta similitud al tambor, en el centro del cual se fija una vara móvil que puede o no perforarlo. Esta vara se unta con cera virgen y al frotarla produce un sonido rítmico que hace las veces de bajo. El tercer instrumento que hace comparsa a la danza regional es la armónica, aunque antiguamente se llegó a utilizar también el violín.

En el plano musical, los géneros más escuchados en la región son el corrido costeño y la chilena. Los corridos narran de manera ingeniosa los acontecimientos y la vida cotidiana de los pueblos y comunidades, poniendo el énfasis en las cosmovisiones e ideas usadas para describir la muerte, la valentía o el amor. En palabras de Israel Reyes, “los corridos cuyo contenido son una clara denuncia no son grabados, se cantan ante un reducido número de público o, en su caso, cuando el contenido hace alusión a alguna situación [...] comprometedor y si la persona aludida está viva, se le pone de aviso o notifica del corrido para que finalmente dé su punto de vista”.¹⁴ Los trovadores o composito-

¹³ Israel Reyes Larrea, “Las danzas afroamericanas de la costa oaxaqueña”, en *Huaxyácat*, núm. 15, año 5, Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, Oaxaca, 1998.

¹⁴ Israel Reyes Larrea, *Costumbres y tradiciones de los pueblos negros de la Costa Chica de Oaxaca*, op. cit., p. 34.

res de corridos son en ocasiones testigos presenciales y a veces los propios protagonistas o personas informadas que reconstruyen los acontecimientos de la microhistoria regional y utilizan el lenguaje cotidiano con el fin de construir un testimonio veraz y accesible al público.

La chilena, estilo musical adoptado y ejecutado en la Costa Chica es, de acuerdo con los convencionalismos, una variante de la cueca chilena de origen peruano y con influencia morisca.¹⁵ La introducción y potestad de este ritmo en la costa es motivo aún de divergencias entre los especialistas, quienes coinciden únicamente en que su entrada a México se dio por medio de las incursiones marítimas que durante muchos años vivió dicha región. La chilena amalgama de manera magistral la música y el baile con una alta connotación sexual y conserva el ritmo alegre copiado de las orquestas originarias, aunque con el paso del tiempo ha perdido ese carácter, dando pie a la instrumentación electrónica de su ritmo y tomando cada vez más elementos de la cumbia colombiana e influencias de los exponentes de la música tropical de Guerrero de los años 70. Ello le ha permitido establecerse también en el gusto musical de la población mestiza e indígena de Oaxaca y Guerrero, contribuyendo a la relación multicultural de la zona y provocando el resurgimiento de grupos y solistas de antaño, cuya influencia se daba principalmente en el ámbito local y que ahora se comercializan en toda la región.

Otros rasgos característicos de la cultura afrodescendiente que siguen vigentes y que cohesionan a dicha población son el curanderismo y la terapéutica ancestrales, que conceden una posición social importante a las personas que los practican, ya que se les atribuye una connotación de dones sobrenaturales. El negro prefiere tomarse un té de abrojo para curar sus malestares, hacerse una limpia cuando siente que otros le desean mal, o ir con el anciano del pueblo para que lo “sobe” cuando sufre algún accidente, antes que asistir a los pocos servicios médicos de la región.

La mujer afroamericana es sumamente solidaria, en especial cuando alguien muere en el pueblo o cuando hay una fiesta, en cuyos casos se presenta en la casa del difunto o del festejante y ayuda a preparar la comida, a adornar, a rezar, además de que apoya económicamente a los familiares y los acompaña en el duelo.

Las relaciones de parentesco son sumamente importantes y están basadas en el respeto, especialmente a los familiares más cercanos, a los suegros y a los padrinos. En el caso del apadrinamiento todavía existe en las comunidades afroamericanas una serie de costumbres que giran en torno al culto a la personalidad y a la consideración de dichas figuras, donde los ahijados deben saludar a sus padrinos arrodillándose para recibir una bendición. La relación de las mujeres recién casadas con los suegros es también motivo de rivalidades y disputas entre las jóvenes que ya conforman una familia política.

¹⁵ Isaías Alanís, *La música de Guerrero. Del surco a la guitarra, conjuro y memorial*, Hojas de Amate, México, 2005.

De este recuento no exhaustivo de algunos de los elementos culturales y geográficos que dan cohesión y sentido a las comunidades afroamericanas podemos concluir que todos los pueblos se mueven en torno a aquellas manifestaciones que cobran significado y que propician el surgimiento y la consolidación de su identidad. La tarea pendiente consiste en lograr que la riqueza cultural de sus expresiones sea conocida por todos y que el proceso de vida multicultural que se da en la región pueda avanzar firmemente hacia un modelo de relación intercultural y no discriminatorio.

La invisibilidad del pueblo afroamericano: ¿un rasgo de discriminación?

*Para atacar un problema, lo primero
es que hay que conocerlo.*

REFRÁN POPULAR

Lo invisible es aquello que no puede verse. Refiriéndonos a los pueblos y comunidades afrodescendientes suena un tanto absurdo que se les *invisibilice*, ya que a través de la experiencia sensitiva podemos percibir las características fenotípicas de cualquier ser, en este caso de las personas con rasgos negros. ¿No será que no queremos verlos? Una prueba de la invisibilidad puede encontrarse en la falta de datos estadísticos al respecto. El rezago y la marginación que viven los afrodescendientes en México se explica también por la inexistencia de una política pública orientada a atacar su problemática y a ofrecerles alternativas para su desarrollo regional. Aunado a ello, se encuentra el fenómeno de la discriminación que cotidianamente viven los afroamericanos en nuestro país.

El problema de la invisibilidad de los afroamericanos es claro ejemplo de la falta de reconocimiento entre sujetos, del reconocimiento del otro como un interlocutor válido, capaz, o simplemente como alguien que existe. La intolerancia como respuesta a las amenazas de la propia identidad descalifica a quien no se ajusta a la propia cultura por sus opiniones o costumbres, ve en él un peligro y recurre entonces al estereotipo, al prejuicio y al estigma. La memoria histórica del sufrimiento del otro y de las injusticias cometidas por el hombre con sus semejantes son parte de las preocupaciones contemporáneas que nos permiten recuperar y mantener presente la lucha del ser humano por la realización de un orden racional justo y con plena garantía del respeto a sus derechos en cuanto seres humanos.

Esta apuesta por la visibilización de los pueblos negros enfrenta una serie de resistencias de orden social, político y cultural que deben ser salvadas para comenzar a hacer visibles a los *otros*, a quienes han sido olvidados y segregados durante el desarrollo de la vida nacional. Las resistencias referidas

en las líneas anteriores terminan siendo una suerte de *resistencias estructurales*, donde la ausencia de la cultura negra en el imaginario colectivo ha dado como resultado que se considere a los afroamericanos como una población “sin cultura y características propias”. Este argumento puede ejemplificarse en el hecho de que nuestro país considera un indicador para conocer el número de habitantes indígenas el uso y el conocimiento de una lengua indígena¹⁶ originaria y distinta al castellano, de tal suerte que los pueblos negros, al no conservar una lengua de origen y no provenir de ningún país indoamericano no son considerados una etnia de acuerdo con los estándares nacionales y en contraposición al concepto mismo de etnia, que alude, además de a la lengua, a la afinidad racial y cultural.

Una forma más del olvido estructural está representada por el hecho de que en las reglas de operación de los programas de asistencia pública y de los proyectos de desarrollo y apoyo comunitario que otorga el gobierno mexicano no aparecen las palabras “afromexicano”, “afrodescendiente” o “negro”, por lo cual dichas ayudas son negadas, en muchas ocasiones, a aquellas personas de las comunidades afrodescendientes que optan por conseguir un beneficio de esa naturaleza y terminan siendo víctimas de una discriminación estructural al ser consideradas extranjeras en su propio país.

Con anterioridad mencionamos que el fenómeno de la discriminación es uno más de los problemas con los cuales cotidianamente se enfrentan las comunidades y pueblos afroamericanos. Aquí entendemos, con Jesús Rodríguez Zepeda, “que la discriminación puede ser definida como una conducta, culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o un grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales”.¹⁷

El concepto de discriminación que ha quedado plasmado en las leyes e instrumentos internacionales del sistema de Naciones Unidas y del sistema interamericano, así como en un número importante de ordenamientos nacionales y locales, refiere que dicho fenómeno se manifiesta en la anulación o restricción de derechos fundamentales o de libertades básicas;¹⁸ de ahí lo pertinente de considerar la invisibilidad de la población afroamericana como un acto de discriminación.

¹⁶ “Las lenguas indígenas son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado mexicano, además de aquéllas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes, que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales y simbólicas de comunicación”, Artículo 2 de la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, México, s/f.

¹⁷ Jesús Rodríguez Zepeda, *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, col. “Cuadernos de la Igualdad”, núm. 2, México, 2004.

¹⁸ Encontramos referencias sobre la discriminación en el artículo 55 de la *Carta de la ONU*, en los artículos 1, 2 y 7 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de*

Sobre la base del concepto ampliado de discriminación de Rodríguez Zepeda podemos subrayar que el trato de inferioridad que se ha dado a los afrodescendientes en nuestro país durante muchos años –al igual que a los indígenas, las personas con discapacidad, los migrantes, los niños, los adultos mayores, entre otros–, se sustenta en atributos y características que no resultan del todo agradables para quienes discriminan como, por ejemplo, el color de la piel, el tipo y color del cabello, la complejión física, la forma de pensar y de expresarse o el género. Estos criterios sociales están fundamentados en prejuicios y estigmas que a su vez son la base de todos los actos de discriminación. El efecto de la discriminación que tiende a limitar derechos y oportunidades es de tal profundidad que puede ocasionar el deterioro de las formas de convivencia social y la consolidación de relaciones de poder arbitrarias e ilegítimas que con el tiempo impiden el despliegue efectivo de las capacidades y de los recursos humanos¹⁹ con los cuales cuenta una sociedad.

Resulta evidente que las mayorías culturales a menudo utilizan los rasgos étnicos y culturales de quienes les resultan extraños como guía para tratarlos cruelmente. El hecho de que los afrodescendientes salgan de sus comunidades en busca de mejores oportunidades para vivir puede constituir un riesgo a su integridad debido al desconocimiento que existe entre las autoridades policiales nacionales y locales, militares y oficiales del Instituto Nacional de Migración (INM), los cuales de modo constante suelen confundirlos con migrantes indocumentados extranjeros. Las denuncias de actos arbitrarios y vejaciones cometidos cotidianamente contra afromexicanos a lo largo y ancho del territorio nacional son una muestra clara de la xenofobia, la discriminación y la falta de sensibilidad de las autoridades para con estos temas. Un testimonio recuperado recientemente en un taller de capacitación impartido en la comunidad de Collantes, Oaxaca, ejemplifica lo dicho: “[Los negros] si van a [la ciudad de] México son frecuentemente detenidos y encarcelados como inmigrantes ilegales provenientes de Centroamérica, [y] despojados de todo. ¡Más de uno ha sido deportado a Centroamérica! Y luego tienen que regresar como ilegales, sin dinero y con mucho esfuerzo, para volver a ver a sus familias, a su país, y todo el riesgo que eso implica”.²⁰

Discriminación Racial de las Naciones Unidas, en la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* de las Naciones Unidas, en el artículo 2 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en el *Convenio 111 sobre Discriminación, Empleo y Ocupación* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la *Declaración Americana de los Derechos del Hombre*, y en el artículo 9 de la *Carta Democrática Interamericana*, entre los ordenamientos más importantes. Una compilación de instrumentos jurídicos en materia de no discriminación fue editada en México en cuatro grandes volúmenes por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en 2005.

¹⁹ Comisión de Estudios contra la Discriminación, *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad, Informe General*, México, 2001.

²⁰ Taller “Reconocimiento y No Discriminación de los Pueblos Negros de la Costa de Oaxaca”, impartido por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en la comunidad de Collantes, Oaxaca, el 30 de marzo de 2008.

Otra anécdota relatada en la Costa Chica nos refiere el trato discriminatorio que sufren los afrodescendientes en nuestro país:

Hace unos meses, fui a [a la ciudad de] México en avión desde Puerto Escondido para arreglar unos asuntos de la escuela y de regreso en el aeropuerto esperaba la salida del avión y se me acercaron unos policías que me pidieron identificarme. Yo pude ver que las personas que estaban cerca de mí comenzaron a sacar sus identificaciones y boletos de avión, esperando que los revisaran a ellos también, pero no lo hicieron. De repente comenzaron a guardar en sus bolsas sus identificaciones, pues se dieron cuenta que el problema no era con ellos, “esculcaron al negro, pues siempre se asocia el peligro con nuestro color de piel”, yo les di mis papeles y les respondí todas sus preguntas, las personas de mi alrededor ya desviaban la mirada y algunos, después, parecían ignorarlo todo, “pues la bronca es con el negro”, escuché decir [...] cuando por fin los policías me dejaron en paz y se fueron, la gente ya no me volteó a ver para nada y algunos se retiraron haciendo gestos hostiles y esto es un ejemplo de lo que nos sucede todo el tiempo.²¹

De igual forma, se recuperaron algunos testimonios de activistas de organizaciones civiles pertenecientes a la región de la Costa Chica, quienes nos comentaron sus experiencias ante tales actos racistas y xenofóbicos:

TESTIMONIO 1. Cuando llegué a ser profesor de primaria tuve la iniciativa de echarle ganas al trabajo. Mi puntualidad, asistencia y preparación de clases me fue dando presencia. Influyó un poco la amistad con el supervisor escolar, lo que me trajo un inesperado ascenso. Me nombraron director de la escuela. Los compañeros maestros estaban ansiosos de saber quién era el nuevo director, pero cuando se enteraron de que era yo dijeron que no me aceptaban y que nombrasen a otra persona. Ninguno de ellos era negro. Los superiores me apoyaron, pero mis compañeros no. Ya en el cargo, una compañera maestra le preguntó a su alumna: “¿Quieres ver un garrobo muy feo y negro? Si quieres asómate ahorita y verás”. La niña se asomó a buscar el garrobo y lo único que vio fue a mí, que estaba en la plaza cívica. Los maestros no toleraban que un negro fuera su director.

TESTIMONIO 2. En 1995 salí con mi hermana y mi sobrino de Loma Bonita a Pinotepa Nacional, Oaxaca. Al llegar a la capital un poco cansados, mi hermana y mi sobrino se quedaron sentados en la terminal, y yo fui a comprar algo de comer. Cuando me di cuenta que un policía me seguía corrí hacia donde estaba mi hermana. El policía llegó correteándome y me pidió mi identificación. Yo le dije que no tenía identificación porque apenas tenía 17 años, y él me pidió mi acta de nacimiento. Pero uno nunca viaja con todos sus documentos personales, de modo que el policía me dijo que yo era centroamericano. Mi hermana, muy molesta, le contestó que no era de otro país, sino que vivíamos en Pinotepa. El policía se retiró, pero yo pienso que solamente por el hecho de ser negros algunas autoridades nos agreden y nos persiguen.

²¹ Un caso más de discriminación documentada puede leerse en María Luisa López, “Racial: puños contra el abuso”, en *Yo discrimino, ¿tú discriminas? Una mirada al México que segrega. Dossier sobre discriminación de La Revista*, CONAPRED, col. “Expedientes sobre discriminación”, núm. 1, México, 2004, pp. 23-24.

TESTIMONIO 3. Después de terminar el bachillerato me marché a la ciudad de Oaxaca, donde ingresé a una escuela religiosa. La mayor parte de los estudiantes eran indígenas, y sólo cinco de la costa, de los cuales yo era el más moreno, por lo que todos me decían “negro” despectivamente. Era causa de burla todos los días en el comedor de la institución; ahí me di cuenta de que existen muchos prejuicios acerca de nosotros, los negros. Había unos compañeros homosexuales que se me insinuaban y me preguntaban que si era verdad que los negros teníamos mejor aguante sexual [...]. En las clases había un maestro que decía que los negros le daban asco, que Dios hizo a los negros por error, ya que se le olvidó un monito de lodo en el horno y se le quemó.

TESTIMONIO 4. Fui a una institución que apoya a los pueblos indígenas y me entrevisté con el encargado de la recepción de proyectos, quien me dijo que ya era hora de que alguien presentara un proyecto para apoyo a los indígenas, así como que se alegraba porque el instituto estaba hecho para ese sector poblacional. Me explicó que había recibido un proyecto para apoyar a los negros, pero que no le daría el visto bueno hasta que no llegara ninguna solicitud de indígenas: “Los pinches negros son para el final, y eso es que alcanzan algo”.

TESTIMONIO DE UN GRUPO DE ESTUDIANTES. Recuerdo que en mayo de 2005 salimos tres amigos al Zócalo de la ciudad de Oaxaca, como lo hacíamos todos los domingos. Uno era de la sierra mazateca, y el otro y yo éramos de la Costa Chica. Muchas veces habíamos salido en nuestro día de descanso. Regresábamos por la noche a la institución donde nos encontrábamos estudiando, ya que era un internado. Aquel día transcurrió de modo normal. Al regresar, como siempre, tomamos un taxi que nos debía llevar del centro de la ciudad a un poblado ubicado a las afueras de Oaxaca. Estábamos a tres cuadras de llegar a la institución cuando de pronto nos detuvo un retén de policías judiciales que nos exigieron identificarnos. Mi compañero de la Costa Chica ya había sufrido con anterioridad abusos por parte de la autoridad, así que se negó a entregar su identificación a la policía. Los judiciales se dijeron entre sí que se trataba de un centroamericano, nos bajaron a los tres y nos comenzaron a revisar de pies a cabeza. El de la sierra mazateca y yo nos identificamos, mientras que a mi paisano lo comenzaron a acusar de ser salvadoreño y a pedirle que cantara el himno nacional mexicano. Se calentaron los ánimos y lo golpearon a puño cerrado varias veces en el abdomen, ya que él se negó. Nosotros dos les pedimos a los agentes que dejaran de golpearlo, les dijimos que era mexicano, que éramos de la Costa Chica y que estábamos estudiando cerca del lugar, pero solamente se rieron de nosotros. En cuestión de segundos llegó una patrulla y lo subieron. Pedimos información para saber a dónde se lo llevaban, pero no nos dijeron nada y nos advirtieron que si seguíamos insistiendo también nos llevarían detenidos. Nos corrieron, de modo que fuimos a la institución donde estábamos y hablamos con un activista de derechos humanos, quien puso la queja ante las autoridades y logró liberar a nuestro compañero. La evidencia de discriminación es clara y tajante; estos policías siguen en el mismo retén de Hacienda Blanca al día de hoy. A raíz de este acontecimiento que marcó nuestras vidas los tres hemos seguido caminos para erradicar el racismo y la xenofobia en México, participando en organizaciones civiles a fin de contribuir en la promoción, defensa y reconocimiento de los derechos de los pueblos negros de Oaxaca.

Los hechos de desconocimiento y olvido histórico abonados por la falta de información y los estereotipos forjados hacia la población negra se reflejan de manera importante en la población mexicana; basta un ejemplo más: si se hiciese un ejercicio simple de encuesta en cualquier parte del país preguntando a un habitante de cualquier Estado del norte si hay negros en México, es altamente probable que respondiese negativamente, porque no posee información alguna que diga lo contrario. Es más, en la parte sureste del país, donde la presencia afrodescendiente es importante, se dice que los negros que habitan en aquella región son cubanos y no mexicanos.

Existen datos contundentes que prueban que las prácticas discriminatorias en México son socialmente extensas;²² por ello resulta necesario que la sociedad se percate de que todos los actores sociales deben involucrarse en el combate a dicho fenómeno y, sobre todo, que entienda que la discriminación no sólo debe formularse desde la perspectiva moral o caritativa, sino como un problema político y de justicia social. Ante ello, la respuesta del Estado mexicano ha sido la instrumentación de una “política antidiscriminatoria”²³ que reconoce que la prevención de la discriminación es fundamental para elevar la calidad de vida de las personas y su bienestar económico, tratándose, además, de un proceso imprescindible para el pleno ejercicio y goce de los derechos fundamentales y de un catalizador del desarrollo humano y de cohesión social, ya que “la no discriminación es ante todo un derecho fundamental que debe considerarse como la antesala de los demás derechos básicos”.²⁴ Por este motivo, el combate a la discriminación debe estar presente de manera simultánea en las agendas y los proyectos de desarrollo social, así como en las estrategias económicas nacionales, en la opinión pública y en las agendas de protección de los derechos fundamentales, pues la ausencia de esta relación equilibrada ha demostrado que imposibilitará la resolución de los problemas socioeconómicos, como el combate a la pobreza y el acceso universal a la salud, a la educación, al trabajo y a la justicia.

²² Dos documentos clave en el análisis de la situación de la discriminación en México son la *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, Secretaría de Desarrollo Social-CONAPRED, México, 2005, y el *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

²³ Entendida como: 1) la instalación el 27 de marzo de 2001 de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación; 2) la adición en el año 2001 de un tercer párrafo al artículo primero de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* con el objeto de incluir el derecho a quedar libre de cualquier forma de discriminación en el catálogo de garantías individuales que establece la Ley Suprema; 3) la publicación el 12 de junio de 2003 de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, instrumento legal para reglamentar la cláusula antidiscriminatoria incorporada previamente al texto constitucional, y 4) la creación el 26 de abril de 2004 del CONAPRED, órgano del Estado encargado de combatir la discriminación a nivel institucional y promover condiciones de igualdad para todas las personas.

²⁴ Jorge Alfonso Torres Romero, *La respuesta institucional al fenómeno de la discriminación a las personas migrantes en México*, conferencia presentada en el seminario internacional: “Los derechos humanos de las personas migrantes en las Américas”, organizado por la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH), la Liga Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos AC; y la organización Sin Fronteras IAP México, el 17 de junio de 2008.

El desarrollo de los pueblos negros de la costa oaxaqueña es un tanto incierto debido primordialmente a que vivimos en una sociedad *pigmentocrática*, que se tiñe de un color determinadamente preferente, y donde algunos particulares y autoridades han transgredido los derechos de los afrodescendientes. Con este panorama resulta de la mayor importancia la construcción inmediata de la visibilidad de la población afromexicana, también llamada “tercera raíz”, no sólo a través de criterios antropológicos y jurídicos, sino mediante la conjunción de acciones del Estado y de la sociedad dirigidas a incluir la presencia negra en el desarrollo nacional y a lograr con ello el pleno reconocimiento de su existencia, de su riqueza y de su aportación cultural.

En búsqueda del reconocimiento.

Las acciones de las organizaciones no gubernamentales de la Costa Chica

A partir de los años 90 se ha vivido una serie importante de reformas constitucionales en América Latina, las cuales han buscado, sobre todo, reconocer a los países como repúblicas multiétnicas, multiculturales y multilingües. Ya hemos mencionado que el criterio étnico no aplica de manera directa a la caracterización de los pueblos afromexicanos, especialmente por el acento que se ha puesto en el uso de la lengua indígena como un indicador válido para su contabilización. De manera paradójica –y en aras de la falta de reconocimiento que sufren también los pueblos indígenas–, habrá que mencionar que las reformas constitucionales en dicha materia que se presentaron en México y en Bolivia, por ejemplo, se realizaron con una mínima participación de las comunidades indígenas.

En otros casos, como el de Guatemala, la naturaleza de una sociedad multiétnica y multicultural ha sido tema de debate nacional durante muchos años, de modo tal que el gobierno ha emprendido la promoción de una serie de reformas mediante los acuerdos de paz de 1995-1996, que definen y caracterizan al país como “una nación de unidad nacional, multiétnica, multicultural y multilingüe”.²⁵ Esta idea de una América Latina multicultural ha volcado sus mayores esfuerzos en la construcción de los temas de la identidad y de los derechos indígenas, por razones bastante obvias, pero ha dejado de lado la posibilidad de compensar ese legado histórico muy importante e innegable con la conformación de un nuevo modelo de Estado más incluyente e intercultural y que se fundamente en el respeto de los derechos humanos y en el reconocimiento de todos, incluidos los pueblos y las comunidades afrodescendientes.

²⁵ Roger Plant, “Los derechos indígenas y el multiculturalismo latinoamericano: lecciones del proceso de paz en Guatemala”, en Willem Assies y otros, *El reto de la diversidad*, El Colegio de Michoacán, México, 1999, p. 61.

El problema de la invisibilidad de los pueblos negros es también el de varios países latinoamericanos, como Venezuela, Argentina, Uruguay, Ecuador, por nombrar sólo algunos. A la par de ello, existen experiencias de reconocimiento constitucional a dichos grupos que han dado como resultado la promulgación de leyes y ordenamientos para el mejoramiento de la calidad de vida y la integración a sus respectivas sociedades. Tal es el caso de Colombia, que después de la reforma constitucional de 1990-1991 redefinió la identidad oficial del país declarándolo pluriétnico y multicultural, a la vez que adoptó posiciones tendentes a reajustar los marcos económicos y políticos de los grupos étnicos, entre los cuales se encuentran los indígenas y, por primera vez, las comunidades negras.²⁶

Existe una total ignorancia por parte del Estado mexicano a la hora de reconocer y valorar la presencia africana y su aportación a la cultura y a la historia de México. Esta actitud se ve reflejada en la ausencia de un marco jurídico que reconozca los derechos, la identidad y la diversidad cultural afrodescendiente. Al margen de la reforma constitucional en materia indígena publicada el 14 de agosto de 2001, en la que se reconoce la composición pluricultural de México, se contempla la definición legal de “pueblo” y “comunidad indígena” y se reconoce el ejercicio de la libre determinación, la autonomía y los derechos indígenas, la comunidad afrodescendiente oaxaqueña permanece en una situación de rezago y pobreza que ha hecho necesaria la intervención desde hace algunos años de un número importante de organizaciones de la sociedad civil, las cuales con su trabajo han intentado disminuir el grado de pobreza en la región y han enfocado parte de sus esfuerzos hacia la búsqueda del reconocimiento constitucional de los pueblos afrodescendientes de México, arguyendo que dicho reconocimiento será el catalizador de una serie de reformas y acciones nacionales e internacionales que terminen por favorecer el desarrollo de dichos grupos.

Está claro que la atención que brindan dichas organizaciones civiles no cubre del todo las grandes carencias y necesidades que se presentan en la región de la Costa Chica de Oaxaca, pero constituyen un esfuerzo importante de organización social que poco a poco ha logrado despertar el interés comunitario por buscar nuevas alternativas de superación de la pobreza.

Las organizaciones de la sociedad civil que destacan por su mayor presencia en Oaxaca son: la Red Oaxaqueña de los Derechos Humanos, que a su vez está conformada por Acción por los Cristianos para la Abolición de la Tortura, la Comisión Regional de Derechos Humanos Mahatma Gandhi, el Centro de Derechos Humanos Ñu'u Ji Kandii, el Centro de Derechos Indígenas Flor y Canto, Tequio Jurídico, y Diversidades, las cuales han trabajado de manera directa en asesorías, capacitaciones y proyectos de mejora comunitaria en todo el estado.

²⁶ Un mayor desarrollo del tema puede revisarse en Odile Hoffmann, *La titulación de territorios colectivos de las comunidades negras en Colombia, entre innovaciones y contradicciones*, en Willem Assies y otros, *ibíd.*, pp. 223-243.

En la región de la Costa Chica existen también, en menor proporción, organizaciones civiles que han buscado insertar proyectos para la mejora de las condiciones de vida de los costeños, aunque su acción se ve limitada por la escasez de recursos y las constantes resistencias que enfrentan en su labor cotidiana, lo que les ha impedido extender su campo de acción a un mayor número de poblaciones. Las acciones de las ONG de la región se abocan, de manera general, a la atención y la revaloración cultural de los pueblos indígenas y afrodescendientes, a la inserción de proyectos productivos familiares y comunitarios diversos, al cuidado del entorno ecológico, a la promoción y defensa de los derechos humanos y, sobre todo, a la búsqueda del reconocimiento constitucional de los afromexicanos. La experiencia de la Costa Chica en el campo de incidencia social ha sido favorable; los pueblos indígenas se han beneficiado durante mucho tiempo de las acciones de las organizaciones civiles, creándose incluso experiencias notables de sociedades de producción rural que han virado su timón hacia el apoyo a las comunidades afromexicanas.

Una de las mayores satisfacciones por parte de las organizaciones civiles de la Costa Chica es la instrumentación de proyectos productivos²⁷ que han generado la creación de estructuras de desarrollo solidario donde las comunidades negras e indígenas interactúan logrando beneficios en todos los aspectos. Dichos proyectos han impulsado el nacimiento de granjas avícolas o de explotación de todo tipo de ganado; y la creación de microempresas, como panaderías, carnicerías y tiendas de abarrotes –en las cuales se comercializan los productos de las citadas microempresas–, que se han convertido en una alternativa para elevar el ingreso de las familias de la región.

Como se mencionaba líneas atrás, cada organización civil ha destacado en un ámbito específico de atención a las necesidades de la zona, por lo que vale la pena efectuar un recuento de las principales organizaciones costeñas y de sus logros y objetivos concretos en torno al desarrollo regional y a la búsqueda del reconocimiento constitucional.

En 1993 nace la asociación civil Ecosta Yutu Cuii, una organización de base cuyo objetivo es la promoción de acciones de conservación de los recursos naturales y el desarrollo comunitario. Su actividad se concentra en el municipio de San Pedro Tututepec y en 20 comunidades de la zona. En ella participan campesinos, niños, mujeres y algunos profesionistas. En los últimos años esta organización ha sido considerada modélica debido a su ardua labor en la preservación de reservas ecológicas y a su reconocido trabajo en la transmisión de ideales de integración y desarrollo a través de la radio comunitaria. Gracias a estas acciones las comunidades afrodescendientes gozan de espacios

²⁷ Los proyectos productivos son medios de apoyo que brinda el gobierno federal para la generación de autoempleos, con el objetivo de que la población tenga un medio sustentable para poder vivir; la organización Época AC y el Colectivo Pinotepa han sido pioneros en la instrumentación de proyectos de carácter intercultural para la búsqueda del beneficio de los habitantes de la Costa Chica.

naturales propicios para el desarrollo y el vínculo con otros pueblos, sobre todo de indígenas mixtecos que habitan en las proximidades.

Una organización pionera en la búsqueda de beneficios para los afroamericanos es México Negro AC, que goza de un alto reconocimiento a nivel nacional e internacional. Su trabajo se ha basado en la impartición de talleres de capacitación en derechos humanos y, especialmente, en la realización de los Encuentros de Pueblos Negros, consiguiendo realizar un total de 10 entre 1995 y 2007. Estos eventos se convirtieron en toda una tradición en la región y lograron, en su momento, la participación de especialistas nacionales e internacionales en la materia. En la comunidad de El Ciruelo, Oaxaca, sede de dicha organización, existe un acervo de textos que constituye la Biblioteca Africana-Mexicana, en la que puede encontrarse un número importante de trabajos referentes a la tercera raíz. Con su labor en la región y en el país, México Negro ha fungido como el motor que motivó la investigación y la incidencia de académicos e instituciones en torno a las comunidades afrodescendientes. Sin duda, esta asociación ha brindado el aporte más importante a escalas regional y nacional para el conocimiento de la cultura negra, al realizar un esfuerzo de síntesis y difusión de sus principales manifestaciones culturales (bailes negros, danzas, pintura y elaboración de máscaras) y de los estudios llevados a cabo a partir de las aportaciones provenientes de especialistas, académicos y líderes de otras organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como extranjeros.

Por su parte, Alianza para el Fortalecimiento de las Regiones Indígenas y Comunidades Afroamericanas, AC (AFRICA) tiene una amplia experiencia en el fomento y la preservación de las costumbres y tradiciones de los pueblos y comunidades de la Costa Chica, destacando el arduo trabajo de rescate y difusión de la danza afroestiza y de apoyo a los grupos de baile tradicional más importantes entre los pueblos negros e indígenas de la región. También ha dirigido su acción a la confluencia de instituciones académicas, especialistas e interesados en la problemática afroamericana, con el objetivo de crear equipos de gestores a nivel político para el logro del reconocimiento de los grupos afrodescendientes como una cultura presente en México. Su interés en dicho tema la ha llevado a impulsar la organización de eventos con trascendencia internacional denominados Foros Afroamericanos, en los que logró unificar criterios entre los actores sociales para provocar de forma pionera el hecho de que a nivel regional se comience a hablar de propuestas de beneficio social en las cuales se incluya a los negros y donde dicho grupo forme parte de las instituciones de gobierno locales. Destaca también su importante participación en la radio indígena promovida por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con el programa *Cimarrón: la voz de los afroestizos*.

No podemos olvidar la Comisión Regional de los Derechos Humanos de la Costa, una asociación civil que durante los últimos 15 años ha promovido y defendido los derechos de los indígenas y los negros de la región. Es importante el trabajo que realiza en la gestión y el acompañamiento jurídico

de las personas de escasos recursos, además de brindarles apoyo económico y asesorías para la instrumentación de proyectos de desarrollo comunitario.

Una de las organizaciones que también ha generado líneas de acción en beneficio de los sectores vulnerables en general es el Consejo Indígena Ve'e Nivi Ndavi (Casa de la Gente Pobre), conformado en su mayoría por indígenas de la cultura mixteca, pero que han extendido su rango de atención a las comunidades afroamericanas garantizando, con ello, la formación de grupos importantes de desarrollo económico y cultural en Pinotepa Nacional, Oaxaca.

Entre las experiencias más destacadas en la Costa Chica se encuentra la de Enlace de Pueblos y Organizaciones Costeñas Autónomas, AC (EPOCA),²⁸ de Pinotepa Nacional, que ha manejado proyectos productivos en los pueblos indígenas y afrodescendientes y realizado una importante labor como puente unificador entre las demás organizaciones de la región. Su trabajo se dirige hacia la capacitación, la educación y la generación de autoempleos a través de la gestión de recursos económicos conseguidos de instituciones públicas y privadas para beneficio de las personas pobres. Destaca, asimismo, la organización de actividades en beneficio de los adultos mayores, las mujeres, los indígenas, los jóvenes y los afrodescendientes, para quienes creó la Comisión para el Desarrollo, Identidad y Reconocimiento de los Pueblos Negros, que ha desarrollado un plan integral de atención a mujeres afroamericanas, las cuales han recibido capacitación respecto de sus derechos sociales y reproductivos, así como atención jurídica y psicológica, sobre todo a víctimas de violencia intrafamiliar y social, algunos de los problemas que abruma a las mujeres negras de la región.

El compromiso social y los resultados obtenidos por las organizaciones de la sociedad civil se han extendido de manera significativa en la región, lo que ha provocado el interés y el surgimiento de nuevos grupos de personas que empiezan a organizarse para buscar salir de la pobreza y lograr mejores condiciones de desarrollo. Éste es el caso del Colectivo Pinotepa²⁹ (Colectivo Regional de Derechos Humanos por los Pueblos Indígenas y Negros de Oaxaca, México), que cuenta con una experiencia de tres años de trabajo y contacto con los grupos vulnerables y discriminados. Esta organización surgió a partir del interés de los jóvenes de la región de la Costa Chica por buscar opciones de mejora comunitaria. Está formada por estudiantes del nivel medio superior, profesionistas, amas de casa, campesinos, indígenas y afroamericanos. Sus líneas de acción se concentran en la atención jurídica, la promoción de derechos humanos, la educación y la ecología. Su labor más importante ha consistido, por un lado, en la asistencia psicológica, sobre todo, jurídica a personas cuyos derechos han sido violados y, por otro, en la promoción de los derechos humanos y la cultura de la no discriminación entre la sociedad costeña a través del apoyo y las relaciones que ha establecido con organismos pú-

²⁸ Para mayor información puede consultarse la dirección electrónica www.enlacedepueblosyorganizaciones.blogspot.com

²⁹ Para mayor información se puede consultar la dirección electrónica www.colectivopinotepa.blogspot.com

blicos como el CONAPRED y otras organizaciones civiles estatales y regionales, con las cuales ha realizado acciones de capacitación en escuelas y comunidades afromexicanas. De esta labor destaca el trabajo conjunto con el CONAPRED para la realización de varios talleres de capacitación en la región y dos reuniones con autoridades municipales, cuyo objetivo fue darles a conocer el trabajo que dicho Consejo ha efectuado a favor de las comunidades afromexicanas en el país y de los compromisos internacionales que México ha asumido en los mecanismos internacionales del sistema de Naciones Unidas que tienen ingerencia directa en los grupos afrodescendientes.

Las líneas de acción del Colectivo Pinotepa se han ampliado sobre todo con la inclusión transversal de la cultura de la no discriminación, por lo que ha sido necesaria la formación de promotores y defensores de derechos humanos con el fin de atender la problemática de los grupos en situación de vulnerabilidad: niñas y niños, jóvenes, comunidad lésbico, gay, bisexual, transgénero, transexual y travesti (LGBTTT), mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, afromexicanos e indígenas. Finalmente, esta organización ha colaborado de manera directa en las distintas fases que ha tomado el proyecto regional de búsqueda del reconocimiento constitucional de los pueblos negros de México.

La presencia de las organizaciones civiles en la región ha proporcionado vitalidad a las comunidades, lo que ha ayudado a lograr el mejoramiento de sus condiciones de vida, pero sobre todo ha sido el principal canal para la conformación del anhelado reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos negros, como ese elemento primordial para la superación de su rezago y olvido ancestral y, concretamente, para caminar en el encuentro de un porvenir justo, digno y humano.

A manera de conclusión.

La interculturalidad como alternativa de relación social

El reconocimiento de nuestro país como una nación multicultural ha sido catalogado como un gran avance en la conformación de un México democrático. No obstante, las relaciones multiculturales o pluriculturales se refieren únicamente a la coexistencia de diferentes culturas y grupos sociales en un determinado territorio, aunque como afirma Sylvia Schmelkes, “una sociedad como la nuestra, que aspira a ser democrática y que es multicultural, tiene que transitar a la interculturalidad”.³⁰

La interculturalidad supone romper con el monoculturalismo, aceptando la pluralidad, la igualdad y la valoración de todas las culturas, tolerando otras visiones y pensamientos y reorganizando las

³⁰ Sylvia Schmelkes, “Interculturalidad, democracia y ciudadanía en México”, en Olivia Gall y otros, *La discriminación racial*, colección “Miradas”, núm. 3, CONAPRED, México, 2005.

relaciones entre culturas y pueblos, insistiendo en la comunicación justa y el diálogo entre culturas, hasta lograr un alto grado de solidaridad entre ellas.

En el plano de las relaciones iberoamericanas, la *reorganización intercultural* sería el resultado del encuentro y el diálogo cordial, hospitalario y simpático entre las cinco grandes configuraciones culturales, a saber: la cristiana occidental, la islámica, la judía, la amerindia y la afroamericana.³¹

En palabras de Raúl Fonet-Betancourt, la interculturalidad “trataría más bien de crear un movimiento para organizar económica, política, social y culturalmente la unión ecuménica de pueblos y culturas que para afirmarse a sí mismos o [para] realizar su identidad no necesitan negar al otro, sea este otro una cultura o una porción de la naturaleza, ya que en su matriz cultural está inscrita una vocación universalista de acogida del otro”,³² algo que actualmente resuena con renovada fuerza en el anhelo por la búsqueda del reconocimiento constitucional de los pueblos afromexicanos y en la conformación de una sociedad en la cual quepan todos, como aspira el proyecto antidiscriminatorio en México.

³¹ Raúl Fonet-Betancourt, *Interculturalidad y globalización. Ejercicios de crítica filosófica intercultural en el contexto de la globalización neoliberal*, Editorial EDI-Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José de Costa Rica, 2000.

³² *Ibid.*, p. 158.

Bibliografía

AGUIRRE BELTRÁN, GONZALO

2001 “Bailes de negros”, *Desacatos. Revista de Antropología Social*, núm. 7, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.

ALANÍS, ISAÍAS

2005 *La música de Guerrero. Del surco a la guitarra, conjuro y memorial*, Hojas de Amate, México.

BECERRA GELOVER, ALEJANDRO y RAFAEL CABALLERO ÁLVAREZ

2007 “Una primera valoración de tres años de lucha institucional contra la discriminación en México”, en Luis H. Méndez y Marco Antonio Leyva (coords.), “2000-2006. Reflexiones acerca de un sexenio conflictivo”, tomo 2, “Calidad de vida y violencia social”, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

BÉJAR, RAÚL y HÉCTOR ROSALES, (coordinadores)

1999 *La identidad nacional mexicana como problema político y cultural*, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-Siglo XXI Editores, México.

CARBONELL, MIGUEL

2006 *La no discriminación en el texto de la Constitución Mexicana*, colección “Estudios”, núm. 3, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

2005 *Compilación de instrumentos jurídicos en materia de no discriminación*, 4 vols., CDHDF, México.

COMISIÓN DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

2001 *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad. Informe general*, México.

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN y

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

2005 *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, Sedesol-CONAPRED, México.

DELGADO REZA GARDUÑO, CATALINA

1998 “Trasgresión afroestiza, una forma de resistencia cultural”, *Autogestión*, año 4, núm. 13, noviembre.

FLORES DÁVILA, JULIA ISABEL, (coordinadora)

2007 *Procesos de construcción de identidad, condiciones de vida y discriminación: un estudio comparativo de comunidades afrodescendientes en México*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

FORNET-BETANCOURT, RAÚL

2000 *Interculturalidad y globalización. Ejercicios de crítica filosófica intercultural en el contexto de la globalización neoliberal*, Editorial EDI-Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José de Costa Rica.

HOFFMANN, ODILE

1999 “La titulación de territorios colectivos de las comunidades negras en Colombia, entre innovaciones y contradicciones”, en Willem Assies y otros, *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, México.

JIMÉNEZ, ALEXANDER

2005 “Diversidad de culturas, educación sentimental y derechos de minorías”, en *Jornada México-centroamericana por la Diversidad Cultural. Memoria general*, Dirección General de Culturas Populares e Indígenas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Campaña Nacional por la Diversidad Cultural de México-UNESCO, México.

LÓPEZ, MARÍA LUISA

2004 “Racial. Puños contra el abuso”, en varios autores *Yo discrimino, ¿tú discriminas? Una mirada al México que segrega. Dossier sobre discriminación de La Revista*, col. “Expedientes sobre discriminación”, núm. 1, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México.

MARTÍNEZ MONTIEL, LUZ MARÍA

1994 *Presencia africana en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

MONTES DE OCA, FRANCISCO

1997 *Historia de la filosofía*, Porrúa, México.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA

S.P. *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-UNESCO, México.

PLANT, ROGER

1999 “Los derechos indígenas y el multiculturalismo latinoamericano: lecciones del proceso de paz en Guatemala”, en Willem Assies y otros, *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, México.

RAMÍREZ LÓPEZ, ISIDRO

2008 *Afromexicanos: la tercera raíz*, Colectivo Pinotepa, Oaxaca.

REYES LARREA, ISRAEL

2008 *Costumbres y tradiciones de los pueblos negros de la Costa Chica de Oaxaca*, “Colección de las Antiguas Raíces”, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Dirección General de Culturas Populares-Secretaría de Cultura del Estado de Oaxaca-Campaña en Favor de la Diversidad Cultural en Oaxaca, México.

1998 “Las danzas afromestizas de la costa oaxaqueña”, *Huaxyácac. Revista de educación*, año 5, núm. 15, Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, Oaxaca.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS

2004 *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?*, “Cuadernos de la Igualdad”, núm. 2, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México.

SAINZ, PABLO JAIME

2005 “Afromexicanos: las raíces olvidadas de México”, *La Prensa de San Diego*, 18 de febrero.

SALAZAR, DELIA, (coordinadora)

2006 *Xenofobia y xenofilia en la historia de México siglos XIX y XX*, Instituto Nacional de Migración-Centro de Estudios Migratorios-Instituto Nacional de Antropología e Historia-DGE Ediciones, México.

SCHMELKES, SYLVIA

2005 “Interculturalidad, democracia y ciudadanía en México”, en Olivia Gall y otros, *La discriminación racial*, colección “Miradas”, núm. 3, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México.

DELGADO REZA GARDUÑO, CATALINA

1998 “Trasgresión afromestiza, una forma de resistencia cultural”, *Autogestión*, año 4, núm. 3.

TORRES ROMERO, JORGE ALFONSO

2008 *La respuesta institucional al fenómeno de la discriminación a las personas migrantes en México*, conferencia presentada en el seminario internacional “Los derechos humanos de las personas migrantes en las Américas”, organizado por la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH), la Liga Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos AC y la organización Sin Fronteras IAP, México, 17 de junio.

Bibliografía

VARIOS AUTORES

1996 “La danza en el México actual”, en *Encuentro de Promotores Culturales Pacífico Sur*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

VINSON III, BEN y BOBBY VAUGHN

2004 *Afroméxico, el pulso de la población negra en México: una historia recordada, olvidada y vuelta a recordar*, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Sobre los autores

MARÍA JOSÉ LUBERTINO

Nació en 1959 en Buenos Aires, Argentina. Es abogada, graduada en 1983 por la Universidad Católica Argentina, con Medalla de Oro. En 1989 cursó la maestría en ciencias sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). En el ámbito académico se desempeña como profesora de las asignaturas derecho, derechos humanos y elementos de derecho civil en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Cuando la ciudad de Buenos Aires elaboró su *Constitución*, en 1996, fue elegida convencional constituyente por la Unión Cívica Radical, contribuyendo a la elaboración del plexo normativo con 45 proyectos. En 2003 ocupó una banca en el Congreso de la Nación, donde como diputada nacional fue autora de 42 proyectos parlamentarios. En septiembre de 2006 asumió la presidencia del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi), organismo descentralizado del Estado cuyo objetivo es garantizar el respeto a los derechos de todas aquellas personas que puedan verse afectadas por cualquier tipo de discriminación.

ÁLVARO PANIAGUA NÚÑEZ

Defensor de derechos humanos. Licenciado en sociología por la Universidad Nacional, con máster en derechos humanos por la Universidad Estatal a Distancia. Sus trabajos como promotor, organizador, capacitador e investigador social en diferentes regiones del país le han permitido conocer de cerca la realidad cotidiana de la población en situación de pobreza, la migrante, la indígena y el campesinado. Sus labores en defensa de los derechos, en la Defensoría de los Habitantes, se han abocado a la investigación de los abusos de autoridad policial, las violaciones a los derechos laborales de la policía, la discriminación por orientación sexual y por la situación de pobreza e indigencia de las personas, entre otras. Asimismo, ha promovido la adopción del enfoque integral de la seguridad humana mediante la organización y coordinación de instancias interinstitucionales e intersectoriales para abordar planificadamente los problemas y necesidades de los sectores poblacionales discriminados por sus condiciones o situaciones biopsicosociales. Actualmente se desempeña como director del área de Protección Especial de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.

GILBERTO RINCÓN GALLARDO

Licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue miembro del Partido Comunista Mexicano, del Partido Socialista de México, del Partido Mexicano Socialista, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Democracia Social, por el cual contendió a la Presidencia de la República en el año 2000. Fue miembro fundador de agrupaciones políticas como el Movimiento de Liberación Nacional, la Central Campesina Independiente y el Frente del Pueblo. En 1995 fundó el Centro de Estudios para la Reforma del Estado, donde hasta la fecha ocupa el cargo de director general. Entre 2000 y 2001 fue presidente de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. En 2001 fungió como presidente de la Delegación Oficial de México en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban, Sudáfrica.

Actualmente es articulista regular en medios de prensa, comentarista en programas de radio, especialista asesor en la instrumentación efectiva de la *Convención de las Naciones Unidas sobre las Personas con Discapacidad* y presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).



JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ ESPÍNDOLA



Es director general adjunto de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), organismo del gobierno federal mexicano. Antes, el autor se desempeñó nueve años como director de Educación Cívica del Instituto Federal Electoral (IFE), desde donde coordinó la organización de los masivos ejercicios de participación infantil y juvenil de 1997, 2000 y 2003. Ha impartido docencia en la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Universidad Autónoma Metropolitana. Ha escrito cuatro libros, el último de los cuales es *Educación. Formación cívica y ética* (Editorial Cal y Arena, México, 2007). Tiene numerosos artículos publicados en revistas y volúmenes colectivos sobre comunicación, política y educación. Ha sido miembro del equipo de trabajo interinstitucional responsable de formular la propuesta de reforma integral de la materia de civismo para la educación primaria y actualmente es miembro y coordinador del Consejo Consultivo Interinstitucional de Formación Cívica y Ética, de la Secretaría de Educación Pública.



ALEJANDRO BECERRA GELOVER

Es director de Vinculación y Asuntos Internacionales del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de México (CONAPRED) y secretario técnico de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD). Ha participado en foros internacionales en El Salvador (2005), Estados Unidos (2007), Suiza (2006, 2007, 2008), Brasil (2006, 2008) e Inglaterra (2008), y ha sido invitado como ponente por organismos multilaterales en derechos humanos, como la Organización de Estados Americanos (2007), la Comisión Europea (2007) y la Organización de las Naciones Unidas (2006, 2007, 2008). En esta última participó como conferencista en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en las tareas preparatorias del *Informe global 2007 sobre discriminación laboral*; también colaboró con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), con el fin de realizar recomendaciones a los países miembro en torno a la elaboración de planes nacionales para combatir la discriminación. En mayo de 2008 fue jefe de la delegación mexicana que participó en el Primer Periodo de Sesiones del Examen de la Conferencia de Durbán para la OACNUDH, en Ginebra, y fue vicepresidente de la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, preparatoria del Examen de Durbán que se celebró en Brasilia en junio de 2008.

ÓSCAR JOSÉ RICARDO MAÚRTUA DE ROMAÑA

Es actualmente el representante de la Organización de Estados Americanos (OEA) en México. Es abogado y tiene una amplia trayectoria como diplomático en su país natal, Perú, donde desempeñó el cargo de ministro de Relaciones Exteriores. También fue embajador en Bolivia, Canadá, Ecuador y Tailandia.

MANUEL DE JESÚS CAMPOS LABRADOR

Es psicólogo de profesión. Posee maestrías de investigación en salud y en docencia superior por la Universidad de Panamá. Realizó estudios de criminología con especialización en trabajo penitenciario. Actualmente es director general de la Secretaría Nacional de Discapacidad (Senadis), entidad autónoma del Estado panameño rectora de las políticas públicas en discapacidad. Desde 2006 es presidente del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la Organización de Estados Americanos (OEA). Fue consultor-asesor para el diseño y ejecución del *Estudio sobre la prevalencia y caracterización de la discapacidad en Panamá* (Pendis). En



el periodo 2002-2004 fue director de programas técnicos y psicoeducativos para niños, niñas y adolescentes con discapacidad intelectual de la Fundación Caminemos Juntos y docente de la Universidad de Panamá en la Facultad de Psicología. Ha sido consultor para el Banco Mundial. En 2008 fungió como miembro de la delegación panameña para la aprobación de la Secretaría Técnica para el Decenio de las Américas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nueva York, con sede en la OEA.

ANGIE RUEDA CASTILLO

Es una mujer transgénero, responsable del Programa de la Presidencia del CONAPRED en Materia de No Discriminación por Género, Preferencia Sexual e Identidad de Género. Tiene una maestría en sociología y estudios de doctorado en ciencias sociales por la Universidad Iberoamericana. Es académica y consultora en temas políticos y sociales nacionales e internacionales.

DIEGO LORENTE PÉREZ DE EULATE

Es licenciado en derecho y abogado especializado en migración y asilo. Desde 2001 hasta diciembre de 2007 fue coordinador general y jurídico de sos Racismo Madrid, organización civil de lucha contra el racismo integrada en la Federación de Asociaciones de sos Racismo del Estado español, de la que fue portavoz desde 2003 hasta 2007, y representante en la Red Europea de Lucha contra el Racismo (ENAR). Desde 2002 hasta diciembre de 2007 trabajó como abogado del servicio jurídico de asilo de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), en su delegación de Madrid, servicio jurídico de asistencia a solicitantes de asilo que coordinó durante 2007. Ha sido ponente en múltiples conferencias sobre migración y racismo, así como en las maestrías de acción solidaria de la Universidad Carlos III de Madrid, y de migración e interculturalidad de la Universidad Autónoma de Madrid. También fue coautor durante 2005, 2006 y 2007 del *Spanish Shadow Report about Racism*, elaborado por la sección española de la Red ENAR Europa, y ha participado en la redacción de las ocho últimas ediciones del *Informe sobre la situación del racismo en el Estado español*, publicado anualmente por la Federación Estatal de sos Racismo. En la actualidad, desde su llegada a México en febrero de 2008, es director de Sin Fronteras IAP, organización civil de defensa de los derechos de los migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y sus familias.



RIGOBERTO MATA MEDINA

Es el presidente del Foro Intereclesiástico Mexicano, AC (FIM); cotitular de la Vocalía “Diversidad Religiosa y Creencias” de la RIOD; organizador y ponente en foros, encuentros y trabajos conjuntos en pro del Estado laico, la libertad de culto y la no discriminación, con diferentes grupos, asociaciones y organismos como: Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); Cámara de Diputados de la República Mexicana; Cámara de Senadores de la República Mexicana; Universidad de Guadalajara (UDG); Unión de Pastores Evangélicos de México (UPEM); Compañerismo Ministerial Evangélico Veracruz-Boca del Río (Comieverbo); Confederación de Pastores Evangélicos del Estado de Oaxaca (Copaseo); Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED); Católicas por el Derecho a Decidir (CDD); Gran Logia Masónica del Valle de México; Coordinación Municipal de los Derechos Humanos en Ciudad Nezhualcóyotl, Estado de México; Subsecretaría de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo de Oaxaca; Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad del Estado de Morelos (UAEM); Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Morelos (CDH-Morelos); Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO); Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Oaxaca; Subsecretaría de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca; Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; Plataforma de Profesionistas y Técnicos, AC (PLAPTSAC).

JORGE ALFONSO TORRES ROMERO

Tiene estudios de sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de posgrado en formación de valores en contextos educativos por la Universidad de Barcelona (UB), España. Se ha desempeñado como profesor en diversas instituciones públicas y privadas mexicanas. Como conferencista nacional e internacional ha tratado temas de discriminación, cooperación técnica y cooperación internacional, de formación en valores y de pedagogía. Ha impartido cursos y talleres nacionales e internacionales en las temáticas de la cooperación técnica, formación ciudadana, formación docente y de cultura de la no discriminación. Ha sido funcionario de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Actualmente es subdirector de Asuntos Internacionales del CONAPRED.



ISIDRO RAMÍREZ LÓPEZ

Ingresó en 2000 al Seminario Pontificio de la Santa Cruz de Antequera, Oaxaca, donde realizó sus estudios en el curso introductorio teológico y en la Facultad de Filosofía, concluyéndolos en 2005 con la presentación de su tesis, *Lo sagrado como fundamento de la religión según Mircea Eliade*. Realiza trabajos en la Sierra Norte, donde se identifica con los más pobres de San Miguel, San Pedro y San Francisco Cajonos, Oaxaca, e impulsa la impartición de los primeros talleres en derechos humanos en tal sector. En la Mixteca Alta trabaja con grupos de campesinos y amas de casa en Nochixtlán y Magdalena Zahuatlán. También organiza grupos de trabajo en Valles Centrales, principalmente en Guadalupe Hidalgo, Estanzuela y Soledad Etlá, así como en Pueblo Nuevo, San Pablo Huixtepec y San Miguel del Valle. En este último forma grupos de indígenas zapotecos para la promoción y la defensa de los derechos humanos en la comunidad. En la Costa Chica impulsa trabajos sobre la misma temática, pero con grupos de jóvenes y adultos afroamericanos e indígenas en Santa Cruz Huatulco, Pluma Hidalgo, San Baltazar Loxicha, San Pedro Tututepec, Río Grande, San José del Progreso, Santa María Huazolotlán y Pinotepa Nacional. En esta última ciudad fundó, en 2006, el Centro Regional de Derechos Humanos Barcadh-Costa, que más tarde se convirtió en el Colectivo Pinotepa (Colectivo Regional de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y Negros de Oaxaca, México), del cual es el actual presidente. También colabora en *Época*, AC como coordinador de la Comisión de Evaluación y Seguimiento de Proyectos, y en *África*, AC como colaborador en el área de Defensoría en Derechos Humanos. Asimismo, es miembro de la Comisión Política del Foro Afroamericano. Actualmente vive en Pinotepa Nacional con su esposa e hijas.

Atención a la discriminación en Iberoamérica.

Un recuento inicial

del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación,
se terminó de imprimir en septiembre de 2008
en Impresora y Encuadernadora Progreso, SA de CV. (IEPSA),
San Lorenzo Tezonco núm. 244, col. Paraje San Juan,
Delegación Iztapalapa, 09830, México, DF.

La edición estuvo a cargo de la
DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE VINCULACIÓN,
PROGRAMAS EDUCATIVOS Y DIVULGACIÓN del CONAPRED.

El tiraje fue de 3,000 ejemplares
más sobrantes para reposición.

