

ELEMENTOS RELEVANTES DE LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO: 2000-2012

LA HISTORIA DE LA TRANSFORMACIÓN DEL CIERRE SOCIAL MEXICANO merecería ser contada con detalle y amplitud; sin embargo, la extensión de este texto introductorio no permite cumplir con ese propósito. Al igual que ocurre con el resto del reporte, en las líneas que siguen el esfuerzo de análisis se circumscribe a los doce últimos años de lucha contra la discriminación. Destacan en tal esfuerzo la firma de diversos tratados internacionales por parte del Estado mexicano, los movimientos que, desde la sociedad, han presionado a favor de una reforma cultural, las modificaciones a la Carta Magna y la aprobación de distintas piezas legislativas. Todo lo anterior ha transformado el contexto jurídico e institucional con el que hoy cuenta la sociedad mexicana para combatir la desigualdad de trato.

En México este proceso tomó tiempo acaso por la dificultad que en el país se tiene para reconocer la diversidad social y, en consecuencia, por la actuación de la autoridad política que, durante la mayor parte del siglo xx, prefirió conducir políticas asimilatorias sobre otras tendientes hacia el acomodo honorable de las diferencias. En este apartado se abordan 4 temas de reflexión a propósito de las particularidades que son distinguibles en la lucha contra la discriminación en México: el fin del discurso asimilacionista; la influencia externa del derecho internacional y el peso interno de los movimientos sociales; el nuevo paradigma de derechos, y el compromiso del Estado mexicano frente a la lucha antidiscriminatoria.

EL MITO DEL MESTIZO

A la sociedad y el gobierno mexicanos les tomó demasiado tiempo reconocer su respectiva disposición para discriminar. Como ilustración de este argumento cabe recordar que, si bien el país ratificó a mediados de los años setenta del siglo pasado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, transcurrieron más de quince años para que las autoridades nacionales reconocieran la discriminación étnica y el racismo practicados en México. Todavía en los informes que el gobierno presentó durante los años noventa, ante el Comité responsable de velar por el cumplimiento de esta Convención, el gobierno mexicano negó enfáticamente que el racismo fuese una práctica recurrente en el país. Esta posición se transformó durante la primera década del siglo XXI, cuando finalmente –frente al mismo Comité– las autoridades modificaron su postura. La tardanza referida es una actitud coincidente con la negación practicada por siglos en México, a partir de la cual se ha ocultado o menospreciado la diversidad social.

Las razones de esta negación son varias pero sobresale entre ellas la narrativa que el mito del mestizo impuso sobre las y los mexicanos. Desde el discurso oficial se promovió la promesa del triunfo que supuestamente trascendería la pluralidad de los elementos sociales, a partir del surgimiento de una identidad de carácter nacional, en la cual quedarían asimilados definitivamente los componentes europeos y amerindios. Fue José Vasconcelos (2007) quien mejor definió esta narrativa en su libro *La raza cósmica*, ese resultado de la asimilación que habría de fundir los diversos orígenes coincidentes en México y América Latina para colocar al mestizo como unidad principal, reunión y síntesis de todos los ascendientes. Al paso del tiempo, este mito sirvió más para ocultar que para rescatar la existencia de las identidades originarias que no estuvieron dispuestas –como tampoco quisieron hacerlo las europeas– a sacrificar sus tradiciones y su cultura (Connor, 1994). También este mito terminó siendo utilizado para hacer borrosas las diferencias prevalecientes entre las distintas poblaciones indígenas. Es un equívoco asemejar, al punto de volverlas idénticas, por ejemplo, a las poblaciones mayas que habitan en la península de Yucatán con aquellas de tradición rarámuri que viven en la sierra de Chihuahua o con los pueblos mazahuas del Estado de México. Y sin embargo, en el

país se continúa hablando de los indios o los indígenas, como si toda la diversidad contenida en estos términos pudiera ser presentada monolíticamente. Ni la raza cósmica ni la propaganda gubernamental a favor del mito del mestizo lograron borrar la naturaleza pluricultural y pluriétnica del país. José Vasconcelos se equivocó: hoy en México hay muchas razas –no una sola– y todas ellas hablan a través de una vasta pléyade de espíritus; todo dicho así, en plural y no en singular.

Con el tiempo, la sociedad mexicana ha recuperado conciencia sobre su propia diversidad y también sobre la manera en que ésta, por obra de la intolerancia y la exclusión, puede convertirse en desigualdad. Entre muchas otras razones que han provocado esta transformación cultural, hay 3 que merecen ser mencionadas. La primera tiene que ver con el ámbito del derecho internacional, que tan influyente ha sido sobre el marco normativo mexicano, a propósito de la defensa de la igualdad y la libertad. Un segundo hecho fundamental para reformar la cultura mexicana respecto de la no discriminación fue el movimiento neozapatista, surgido en el estado de Chiapas hacia mediados de la década de los años noventa del siglo pasado, el cual colocó como una de sus demandas más puntuales el reconocimiento de la pluralidad mexicana, sobre todo el respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Finalmente, el tercer episodio fue la instalación de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCECD), presidida por Gilberto Rincón Gallardo, la cual, desde el año 2001, promovió la iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y la creación de un consejo nacional dedicado a velar por su cumplimiento. Vale la pena detenerse frente a cada uno de estos momentos.

TRES IMPULSOS PARA LA TRANSFORMACIÓN

En México la transformación de los principios, las normas, las instituciones y la cultura, a propósito de la igualdad de trato, se alimentó en gran medida de las instituciones internacionales que, desde la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han dado pasos grandes a favor de los derechos humanos. El país ha ratificado más de cincuenta instrumentos internacionales obligándose, de distintas formas, a combatir toda manifestación discriminatoria. Hoy no sería po-

sible concebir esta batalla sin considerar el impacto que estos instrumentos han tenido tanto en la Constitución como en la legislación secundaria. Entre otros documentos, destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Aquí resulta pertinente mencionar que la Carta Magna mexicana fue reformada en junio de 2011 con el propósito de elevar a rango constitucional los derechos humanos consagrados en los instrumentos ratificados por el Estado mexicano. Tal modificación implicó que todos y cada uno de los principios y mandatos establecidos en dichos instrumentos (tratados, declaraciones y convenciones) fueran incorporados, con en el mismo nivel y jerarquía, al marco constitucional de México. Tal y como los planteamientos teóricos antes observados proponen, el impulso proveniente desde el exterior, a favor de la democracia y los derechos, ha colaborado de manera determinante para quebrar el cierre social mexicano que sostiene y reproduce la discriminación. Con la mencionada reforma de 2011, que asegura la armonía entre el derecho internacional y la legislación mexicana, ese impulso se hace irreversible.

Desde el escenario nacional también jugó un papel muy importante el movimiento social surgido en el estado de Chiapas en el año de 1994. Tuvo como principal reivindicación afirmar la diversidad nacional y, en particular, los derechos de las personas que pertenecen a los distintos pueblos indígenas mexicanos. Se trató de un hecho que trajo conciencia sobre el grave contexto discriminatorio en el que han sobrevivido, por demasiado tiempo, las poblaciones originarias y también sobre la indolencia, tanto de la sociedad como del Estado, para atender sus demandas. Este movimiento en mucho ayudó para que se reconociera que no es a través de la apuesta asimilatoria, sino por medio del acomodo civilizado, como México debe en adelante construirse como un territorio garante de la coexistencia pacífica. A la postre, entre otros

esfuerzos, las reivindicaciones de este movimiento condujeron en el año 2001 a diversas reformas constitucionales sobre los artículos 1, 2, 4, 18 y 115, las cuales tuvieron como principal atributo la inclusión del principio de igualdad formal en el texto de la Carta Magna mexicana.

Otro momento relevante a propósito de la lucha contra la discriminación en México sucedió durante la contienda presidencial del año 2000, cuando el candidato del partido Democracia Social, Gilberto Rincón Gallardo, decidió impulsar la lucha contra la desigualdad de trato como tema central de su campaña. Este luchador logró que la cuestión dejara de ser considerada como un asunto marginal de la política mexicana, para convertirse en un componente vital del naciente régimen plural y democrático. Resueltos aquellos comicios, el presidente electo, Vicente Fox Quesada, convocó a Rincón Gallardo para que incorporara las propuestas de su partido político en la agenda del futuro gobierno de la república. Con este propósito, a finales de mayo de 2001, se instaló la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCECD), conformada por 161 personas pertenecientes a grupos sociales tradicionalmente discriminados (personas con discapacidad, minorías religiosas, pueblos y comunidades indígenas, personas de la comunidad LGBTTTI, mujeres, defensores de los derechos de las y los niños), así como por líderes de partidos políticos, funcionarios públicos, legisladores y legisladoras (de los ámbitos local y federal), dirigentes e integrantes de organizaciones vinculadas con la defensa de los derechos humanos, así como especialistas y académicos de diversas instituciones interesadas en el tema.

Con el apoyo del gobierno federal, esta Comisión se dio a la tarea, por un lado, de elaborar un informe de carácter general sobre el estado que, en ese momento, guardaba la discriminación en México y, por el otro lado, preparó un proyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), amparado en las reformas constitucionales antes señaladas. Tal y como lo describió Rincón Gallardo (2001) en la presentación del mencionado informe, ese esfuerzo se convirtió en el primer estudio integral sobre el conjunto de las prácticas discriminatorias que se realizan en México. El documento incorporó un análisis amplio sobre los instrumentos y principios internacionales que hasta esa fecha eran vinculantes para el Estado mexicano en el plano de la no discriminación. También se revisaron diversas circunstancias de

vulnerabilidad en las que se encontraban, durante los primeros años de este siglo, las mujeres y siete grupos poblacionales: indígenas, niñas y niños, personas adultas mayores, minorías religiosas, personas con discapacidad, personas de la comunidad LGBTTTI y migrantes. En un tercer apartado se ensayó una exposición para justificar, ante la Legislatura federal, la importancia de aprobar una ley dedicada a la no discriminación. También se propuso la creación de un Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación que, en principio, se concibió como un órgano del Estado capaz de actuar en todo el territorio para asegurar el pleno ejercicio de la norma constitucional reciente. En efecto, el principal papel de este Consejo debía ser la articulación de los esfuerzos del Estado mexicano en la lucha antidiscriminatoria.

UN NUEVO PARADIGMA DE DERECHOS Y EL PAPEL DEL CONAPRED

Como resultado de las energías invertidas durante los doce últimos años, se obtuvo, en resumen, una serie de reformas constitucionales de gran importancia, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y la instalación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Más tarde vendría una amplia gama de reformas a las constituciones locales, la formulación de nuevas leyes y la creación de organismos locales y nacionales dispuestos a partir de distintos frentes. Como ya se afirmó, las reformas constitucionales del año 2001 significaron un parteaguas en la historia mexicana de la defensa de los derechos. A partir de la inclusión de los principios de igualdad formal y material en el texto de la Carta Magna, se modificó dramáticamente el mandato asignado al Estado para confrontar la exclusión practicada en contra de las y los indígenas del país. En el artículo segundo de la Constitución, el Estado mexicano quedó obligado a promover la igualdad de oportunidades para las y los indígenas y también a eliminar cualquier práctica discriminatoria que opere en su contra. Lo anterior quiere decir que la reforma no sólo previó una cláusula formal, sino que también le impuso responsabilidades materiales a la autoridad para que lo primero pueda cumplirse a cabalidad.

De su lado, la reforma al artículo primero incluyó una cláusula de carácter formal para prohibir explícitamente “toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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”. Posteriormente, con la reforma a la Constitución del año 2011 la legislatura sumó una cláusula de igualdad material obligando todas las autoridades del Estado para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, (la no discriminación entre ello)s. Así el Estado quedó forzado a prevenir, investigar o sancionar cualquier violación que a este respecto se presente.

Más allá de esta cuestión, las reformas constitucionales comentadas produjeron consecuencias importantes dentro del sistema jurídico mexicano; entre otras obligaron al Congreso de la Unión, y también al resto de las legislaturas locales, para que emprendieran una revisión de las leyes federales, las constituciones y la normativa local, con el propósito de que se realizaran aquellas adecuaciones indispensables para que el conjunto del cuerpo legal mexicano fuese armónico con el principio de no discriminación. También esta reforma a la Carta Magna colocó la garantía del juicio de amparo, por motivos de discriminación, al servicio de todas las personas. Tal protección permite hoy defenderse frente a los actos discriminatorios provenientes de las instituciones del Estado. Por otra parte, como bien advierte Mario Luis Fuentes (2010), primer presidente de la Asamblea Consultiva del Conapred, a partir de la mencionada reforma constitucional se dispuso de los medios normativos esenciales para la confección de una nueva generación de políticas públicas en materia de desarrollo social, fundadas en la armonización de las nociones de libertad y de igualdad.

En lo que toca al proyecto de la LFPED, elaborado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCECD), éste se transformó durante el proceso de negociación, sostenido primero entre las distintas instancias responsables dentro de la administración pública federal y después, durante el proceso de deliberación y aprobación en el Congreso de la Unión. Esta Ley fue finalmente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003. Entre los elementos relevantes de dicha pieza legislativa se observó una ampliación a la definición del

principio de no discriminación para incluir prohibiciones explícitas en contra de la xenofobia y el antisemitismo. Este texto también produjo protecciones específicas dirigidas hacia las personas pertenecientes a distintos grupos en situación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, ahí se fijaron prevenciones para el conjunto de la normatividad mexicana con el objeto de combatir toda ley o acto del Estado que, siendo de aplicación idéntica para las personas, produzca consecuencias nocivas o perjudiciales para las personas en riesgo de discriminación. Asimismo, esta ley fijó referentes para definir el acto discriminatorio, las conductas tendientes a la desigualdad de trato y los grupos poblacionales que se hallan en circunstancia de mayor riesgo a la hora de ser discriminados.

Se trata de un ordenamiento que pretende orientar la acción del Estado para que, a partir de sus propias normas y actos de autoridad, se abstenga de discriminar. En caso de ser afectadas por los poderes públicos, como ya se mencionó, las personas pueden utilizar la garantía del juicio de amparo, acudir a las comisiones de derechos humanos o, en caso de que sean las autoridades federales quienes discriminan, concurrir también ante el Conapred. La ley en comento obliga al gobierno federal, sus dependencias y organismos, para que protejan a las y los gobernados frente a actos discriminatorios que pudieran producirse en su propio ámbito. Sin embargo, por su carácter precisamente federal, la ley no aplica para los actos discriminatorios cometidos por funcionarios que laboran en las entidades federativas, ni para aquellos que se encuentran en los gobiernos municipales. Relativo a estos 2 ámbitos de gobierno, ha sido necesario que cada Congreso local expida sus propias leyes; a la fecha sólo 19 estados han promulgado una norma antidiscriminatoria. En algunos casos, de tal pieza legislativa se ha derivado la creación de organismos especializados para velar por la igualdad de trato en el ámbito local.

Cabe destacar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como los 32 organismos locales de derechos humanos, son también competentes para atender violaciones al artículo primero, cuando se trate de actos discriminatorios provenientes de la autoridad. Sin embargo, cuando éstos se originen en la actuación de los particulares, ni la legislación local ni la federal han sido dispuestas para enfrentarlos. En efecto, hoy las conductas discriminatorias que provengan de particulares gozan de un margen amplio de impunidad, ya que, en la

mayoría de los casos, no pueden ser conducidas ante una autoridad vinculante con el objeto de que ésta las prevenga o erradique. Sería, por tanto, necesario reformar la legislación para asegurar que las y los ciudadanos cuenten con instrumentos a su alcance, a fin de enfrentar no sólo al poder público, sino también a los actores privados, cuya capacidad y disposición para discriminar da cuenta de la mayoría de las prácticas que lesionan la igualdad de trato en México.

Una solución interesante a este respecto se halla en la legislación, tanto civil como penal, de la ciudad de México. Con posterioridad a la reforma constitucional del año 2001, la capital del país reformó sus ordenamientos jurídicos en ambas materias: desde el Código Penal tipificó como delito las conductas discriminatorias provenientes tanto de funcionarios públicos como de particulares; también impuso la privación de la libertad, como pena para quien provoque o incite al odio, veje o excluya a personas o grupos de personas en situación vulnerable, lo mismo a quien niegue o restrinja derechos laborales. En paralelo, desde la materia civil se previeron sanciones económicas para quien concurra en la comisión de conductas discriminatorias. Al abrir tanto la vía civil como la penal, la persona discriminada tiene, en el Distrito Federal, la alternativa para proceder por la ruta jurisdiccional que mejor convenga a sus intereses.

Todavía queda por revisar si la privación de la libertad resulta castigo adecuado para inhibir conductas discriminatorias o, por el contrario, tensa y polariza más a la sociedad con respecto a sus respectivas diferencias. En entrevista con Emilio Álvarez Icaza Longoria,⁴ realizada para los propósitos de este reporte, se recogieron dudas fundadas sobre la pertinencia de utilizar el derecho penal cuando de lo que se trata es de construir una sociedad tolerante que, por las buenas razones, elimine los ánimos clasistas, racistas, xenófobos, machistas y demás actitudes que aún prevalecen entre la población mexicana. Asegura Álvarez Icaza que meter a la cárcel a una persona no es la mejor manera para convocarla a cambiar sus valores y mapas mentales con respecto a la discriminación. En cambio, la vía civil que puede sancionar –a partir

⁴ Emilio Álvarez Icaza Longoria es ex presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y actual secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

de criterios como el daño moral o incluso el patrimonial– tiende a ser mejor opción para cumplir con el objetivo anterior.

En la actualidad, en el ámbito federal, la única instancia autorizada para confrontar actos discriminatorios provenientes de la sociedad –actos entre particulares– es el Conapred. A reserva de analizar un poco más adelante el papel jugado por esta instancia durante sus primeros nueve años de vida, cabe destacar que la fuerza de su actuación para combatir tales actos es poca. Las quejas recibidas en contra de los particulares están destinadas a atravesar por un proceso asimilado al arbitraje, cuyas consecuencias pueden ser inciertas debido a que la parte discriminadora tiene la opción de decidir arbitrariamente si se somete o no a esta forma restaurativa de la justicia, y luego, una vez emitido el laudo por parte del Conapred, cabe también que la parte acusada decida rechazar sin más la sanción. En ese momento queda, como consecuencia, la emisión de un llamado de carácter moral por parte del Conapred que, en ocasiones –sobre todo cuando se trata de empresas o personas interesadas en cuidar su reputación– hace las veces de elemento coercitivo. Sin embargo, para quienes la reputación no es tema relevante, el discurso moral termina siendo débil.

Según la experiencia recabada por el propio Conapred, el mecanismo de arbitraje –que persigue los objetivos de una amigable composición– debería sostenerse, siempre y cuando no se constituya en la única solución para resolver agravios discriminatorios entre particulares. Hoy sirve, en efecto, para que, gracias a la buena voluntad de las partes, pueda intentarse un arreglo satisfactorio. El problema surge cuando tal circunstancia no llega a producirse; es decir, cuando alguna de las partes se niega a someterse al arbitraje del Conapred o a la resolución emitida por este órgano. De ahí que, en el futuro, será conveniente reforzar la amigable composición, a partir de una siguiente instancia que, como ya se propuso, podría adjudicarse a la jurisdicción civil. Así, si la amigable composición no satisface a las partes, el asunto tendría oportunidad para escalarse ante un juez civil cuya resolución sí tendría carácter vinculante. Como ya se mencionó, así funciona actualmente la legislación que rige en el Distrito Federal.

De acuerdo con la LFPED, además de atender las quejas y reclamaciones mencionadas, el Conapred cuenta con otras tres misiones importantes: coordinar las acciones de las dependencias y entidades

del Poder Ejecutivo Federal en materia de prevención y eliminación de los actos que discriminan; elaborar estudios y realizar investigación, y ofrecer cursos de capacitación y educación cívica para las personas, asociaciones o grupos que así lo soliciten, en relación con su materia de trabajo. Durante la presidencia del Consejo, ostentada tanto por Gilberto Rincón Gallardo (2003-2008) como por Ricardo Bucio Mújica (2009-a la fecha), una cuarta tarea se volvió también significativa para este Consejo: participar como mandatario del Estado mexicano en las negociaciones de tratados internacionales que incluyan temas vinculados con la no discriminación, y también ser el órgano que, desde el gobierno federal, se encargue de dar seguimiento a las obligaciones en materia de no discriminación ratificadas por el Estado.

El buen empeño y los resultados convenientes que el Conapred ha demostrado en sus pocos años de existencia le han construido una reputación positiva. En la gran mayoría de las entrevistas realizadas para la elaboración de este reporte se recogieron opiniones muy favorables a propósito de la gestión de Ricardo Bucio quien, después de la lamentable pérdida del fundador de esta instancia –Gilberto Rincón Gallardo– debió dar paso a la institucionalización de los programas, los procesos y las acciones del organismo. Hoy sin duda el Conapred es una institución que forma parte del paisaje democrático nacional y que, gracias a su desempeño, cuenta con una valoración destacada entre la sociedad civil, la academia y los órganos de poder. En los hechos, sin rivalidad, es la institución de referencia para combatir en México las prácticas relativas a la discriminación.

Ahora bien, de todas las tareas encomendadas a esta institución, quizá la que con menor vigor se ha desempeñado es la que tiene que ver con el esfuerzo de coordinación entre las dependencias del Ejecutivo Federal a favor de la igualdad de trato. A continuación se argumenta la gravedad observada por esta omisión: si el Conapred no es el brazo del Estado que otorga orientación a los poderes públicos en lo que toca a las acciones y políticas antidiscriminatorias, la tarea referida resulta fragmentaria y, por tanto, ineficaz.

COMPROMISO Y FRAGMENTACIÓN DEL ESTADO PARA CON LA LUCHA ANTIDISCRIMINATORIA

Se ha reiterado ya en este texto el papel que el Estado, y sólo el Estado, está llamado a desarrollar en la lucha contra la discriminación. No hay cierre social que ceda en su capacidad para reproducir desigualdad si el poder público no garantiza los derechos de la persona y no emprende políticas para mejorar las condiciones que procuran el desarrollo humano. A este respecto, en México destacan en el pasado acciones del Estado justamente diseñadas para mejorar las condiciones de las y los mexicanos que padecen, por ejemplo, la pobreza extrema. Entre otros cabe, por ejemplo, mencionar los programas IMSS-Coplamar, de los años setenta del siglo pasado, PIRE y Pider emprendidos durante los años ochenta, Solidaridad, de principios de los noventa y Oportunidades que ha funcionado durante los últimos tres lustros. Prácticamente todos han tenido como objetivo transferir recursos del gasto público para disminuir la grave brecha de desigualdad económica que separa a las y los mexicanos. Este reporte no tiene por objeto valorar la eficacia de tales programas y, sin embargo, es imposible ignorar las evaluaciones de instancias que, como el Coneval (2012), advierten un agravamiento en los niveles de pobreza y desigualdad económica que se experimentan en México. Cabe interpretar que aquellas políticas destinadas a enfrentar la exclusión, cuando no consideran los aspectos relativos a la desigualdad de trato –porque se circunscriben a la desigualdad económica–, terminan realizando una tarea incompleta e ineficaz para combatir el cierre social.

Es en este sentido que cobra relevancia la reforma a la Carta Magna donde se incorporó la cláusula formal de igualdad. Con posterioridad a ella se han multiplicado las piezas legislativas, así como las instituciones responsables de velar por los diferentes grupos discriminados. Sólo en el ámbito nacional destacan la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000), la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002), la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003), la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011) y algunos

apartados de la reciente Ley de Migración (2011). A tales ordenamientos debe añadirse una serie amplia de piezas legislativas que, en el ámbito de los estados y del Distrito Federal, han concurrido también al propósito de proteger los derechos de las personas pertenecientes a grupos en circunstancia discriminada.

Entre los organismos públicos que a nivel federal han sido creados durante la última década para velar por el cumplimiento de tales normas, vale la pena mencionar al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/sida (CENSIDA) o el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis). También en los estados y en el ámbito municipal se reprodujo una gama extensa de instituciones y organismos responsables de tareas similares. Si bien es cierto que los resultados de estos esfuerzos varían con respecto a su cobertura, impacto territorial y el éxito de las acciones y programas promovidos, también lo es que el Estado mexicano ha crecido en su actividad para favorecer la igualdad entre las personas, a partir de la atención especializada sobre las poblaciones tradicionalmente excluidas. Este fenómeno ha sido coincidente con el proceso de consolidación democrática vivido por la sociedad mexicana durante el presente siglo.

Lo anterior da prueba de que, en efecto, la democracia se dota de significado y contenido cuando ocurre, a través suyo, una expansión en la calidad y la amplitud de los derechos. Con todo, ha de precisarse aquí que el activismo legislativo e institucional, por sí mismos, no significan en automático el establecimiento de un contexto incluyente, a menos que los esfuerzos concurran coordinadamente a favor de la igualdad de trato y las oportunidades económicas. Tanto a nivel federal como en el ámbito local, desde el sector público y también desde el sector lo privado, el país cuenta hoy con innumerables acciones dirigidas a mejorar los estándares de igualdad y buena parte de ellas toman como punto de partida una perspectiva basada en los derechos; responden, por tanto, a la lógica contractualista antes defendida, que sin duda es la que mejor coherencia proporcionará en el mediano y largo plazos.

Sin embargo, también prevalecen programas y actividades que continúan atrapados por intenciones de corte asistencial, caritativo o de

plano clientelista. Cuando el Estado ofrece bienes públicos, que son el resultado del esfuerzo común, pero los presenta como si se tratara de concesiones graciosas o meros actos voluntaristas de los funcionarios o políticos en turno, el asistencialismo, cuando no el clientelismo, se colocan por encima del contractualismo. Algo similar ocurre cuando, desde el sector privado o social, la caridad gana sobre la solidaridad y la responsabilidad. No es que deban entenderse como negativas las acciones derivadas de la asistencia, pública o privada; sin embargo, es preciso reiterar que en tal ámbito se carece de la intensidad en la exigencia y la capacidad de reclamo que se requieren para quebrar, con contundencia, al cierre social. Por ello, es tesis de este reporte que sólo desde una perspectiva general de derechos puede lograrse un esfuerzo coordinado, coherente y articulado a favor de la tarea antidiscriminatoria.

En esta misma línea de planteamientos cabe advertir en contra de la eventual fragmentación que puede producirse cuando se extravía la lucha contra la discriminación. Es decir, que el resultado será pobre cuando los esfuerzos del Estado y de los particulares se diluyen para atender separadamente los asuntos y a las poblaciones vulnerables, sin considerar las circunstancias del conjunto. Porque el cierre social actúa de manera sistemática, la política antidiscriminatoria requiere de una acción de similar naturaleza y sólo una lucha basada en una perspectiva de derechos es capaz de proporcionarla. Hace 11 años Gilberto Rincón Gallardo advirtió que el carácter disperso de las iniciativas era una de las razones por las que la lucha contra la discriminación no había encontrado una vía que hiciera posible el consenso acerca de la mejor manera de incorporar los esfuerzos y proyectos para trazar una estrategia integral. Las líneas anteriores son tan válidas hoy como entonces. Por desgracia, los esfuerzos emprendidos por el Estado, vistos como un todo, continúan careciendo de sistematicidad. Lo grave de esta circunstancia es la dificultad que implica combatir formas ancestrales de exclusión, a partir de acciones dispersas. Acaso por ello, uno de los mayores desafíos en la década por venir será lograr una articulación eficaz que, para enfrentar la fragmentación, otorgue coherencia e integralidad en las tareas.

A principios de la década anterior, el Conapred fue concebido precisamente como el órgano público cuya principal tarea habría de ser normar la actuación del Estado mexicano en su apuesta por prevenir

y erradicar la discriminación. Así quedó establecido en el artículo 17 de la LFPED: el Conapred tiene como objetivo “coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación”. A partir de ello, este Consejo fue también mandatado para formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que padecen circunstancia discriminatoria dentro del territorio nacional. La intención explícita del Poder Legislativo fue que, entre las obligaciones de esta instancia, estuviera resolver la dispersión y fragmentación de los esfuerzos en la materia, por lo pronto, de aquellos emprendidos por las dependencias del Ejecutivo federal. Sin embargo, desde la creación del Conapred dicho mandato ha sido letra muerta. Como ya se anunció, de todas las responsabilidades asignadas a esta instancia por la LFPED, tal papel rector muestra poca amplitud y desarrollo.

Al menos 5 motivos fueron detectados durante la elaboración de tal reporte para explicar esta circunstancia: la primera razón deriva de una falta de voluntad y de visión, por parte del Estado mexicano, para conducir una política integral y articulada a favor de la igualdad. La gran mayoría de las acciones emprendidas durante la última década coinciden con una dinámica marcada por la necesidad de salirle casuísticamente al paso a las presiones sociales que los distintos grupos en circunstancia de vulnerabilidad han emprendido para transformar el contexto de desigualdad. Si el movimiento zapatista, surgido en Chiapas durante los años noventa del siglo pasado, presentó demandas específicas relativas a la vulnerabilidad de las poblaciones indígenas, entonces la legislatura reformó la Constitución y se dio paso a la creación de la CDI. Si los distintos grupos organizados de mujeres reclamaron la defensa de sus derechos, entonces se promovió la aprobación de leyes que sirvieran para ese propósito y se creó el Inmujeres. Si durante la campaña presidencial del año 2000 se exigió combatir, en términos generales, la discriminación, entonces se procedió a aprobar la LFPED y surgió el Conapred. Así, los ejemplos abundan para explicar históricamente, y caso por caso, el cauce que han mostrado las distintas demandas democráticas relacionadas con la igualdad. Sin embargo, a la postre, México se topa hoy con una gama amplia de instituciones y normas que vistas globalmente ofrecen un panorama incoherente y fragmentado.

La gama de leyes, instituciones y organismos surgida durante los últimos doce años requiere ahora un curso definido por la racionalidad, la eficacia y la articulación para que realmente se logre confrontar al cierre social mexicano. Lo anterior requeriría de un replanteamiento, desde el más alto nivel, donde el gabinete de política social del Poder Ejecutivo Federal fuese capaz de orquestar los esfuerzos dirigidos hacia la igualdad de trato y oportunidades a través de una acción coordinada y bien priorizada. Acaso sólo esa instancia sería capaz de fijar, bajo la conducción de la Presidencia de la República, responsabilidades precisas, metas, indicadores, rutas de acción, programas y políticas públicas que –de manera integral– conjuren la actual dispersión y la casuística que por ahora caracterizan a la política social del Estado mexicano en sus tres ámbitos de gobierno. Dentro del gabinete de política social, el Conapred estaría legalmente convocado para jugar un papel destacado que hoy no tiene.

Una segunda razón por la que Conapred no ha logrado coadyuvar en la coordinación de las acciones entre las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal proviene, paradójicamente, de un impedimento fijado en la propia LFPED. A diferencia de las otras piezas legislativas aprobadas a partir del año 2000, citadas anteriormente, la ley en materia de discriminación no es de naturaleza general y, por tanto, la jurisdicción del Conapred se limita al ámbito del Poder Ejecutivo Federal. En consecuencia, el Consejo no cuenta con facultades para incidir sobre el resto de organismos e instituciones que, como partes también fundamentales del Estado mexicano en el ámbito local, están involucradas en la construcción de un país más igualitario. ¿Cómo puede un Consejo de carácter nacional, según su propia denominación, actuar en todo el territorio si la legislación que lo crea es de naturaleza federal y no general? La cuestión adquiere aún mayor complejidad cuando se constata que, a diferencia del Conapred, organismos tales como el Inmujeres, el Inapam, el Conadis o la CDI encuentran su respectivo sustento jurídico en leyes generales que sí son de aplicación más amplia y también son superiores según la jerarquía de las normas. Mientras el Conapred no reciba, a partir de la legislación correspondiente, un estatus similar, será difícil que el mandato entregado a este organismo se despliegue en toda su estatura.

Un tercer motivo que explica la debilidad del Conapred en su responsabilidad para coordinar los esfuerzos mencionados es su adscripción

ción a la Secretaría de Gobernación. De acuerdo con la LFPED, este Consejo es un órgano descentralizado y sectorizado en tal dependencia. Al origen se pensó que la instancia debía nacer, como en su día lo hizo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), radicada en la Secretaría de Gobernación. Fue sin embargo un error; con el tiempo se ha revelado como inadecuado, para el Conapred, enfrentar desde la dependencia responsable de la política interior responsabilidades que se hallan más cerca de la política económica o social. A este respecto se recomendarían, para el futuro, una de dos soluciones: o bien la ley en la materia habría de reformarse para colocar a este Consejo como un organismo desectorizado, que igual sea capaz de coordinar políticas discriminatorias relacionadas con la salud, la educación, la economía, el desarrollo social y el mundo del trabajo; o bien este ordenamiento tendría que ser modificado para que el Consejo pase a ser un organismo sectorizado de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual se encuentra naturalmente más cercana a las preocupaciones y dinámica del Conapred.

Una cuarta razón por la cual el Consejo ha sufrido dificultad para desempeñar su tarea rectora es la percepción que, por lo general, se tiene de que esta instancia posee, por encima de cualquier otra responsabilidad, el encargo de recibir y resolver las quejas y reclamaciones relacionadas con actos discriminatorios. En ocasiones llega a caricaturizarse la tarea del Consejo cuando se le exige ser una suerte de alguacil de lo políticamente correcto que castiga a quienes profieren expresiones discriminatorias, sobre todo si tales individuos son personajes públicos connotados (ministros de culto de alta jerarquía, actores, cómicos, deportistas, funcionarios públicos, políticos, etcétera). Sin embargo, como ya se advirtió, la tarea de recibir y procesar quejas y reclamaciones es sólo una de las funciones que la LFPED establece para el Conapred. Además, tiene sentido aquí reiterar que el alcance de las resoluciones emitidas por este Consejo, cuando se trata de pugnas entre particulares, es limitado ya que la parte discriminadora goza de libertad para someterse o no a la autoridad y también puede desacatar las resoluciones del Consejo sin pagar costo alguno. Cosa distinta ocurre cuando el acto discriminatorio proviene de funcionarios públicos federales; en ese caso el procedimiento de reclamación es, en todos sus términos, obligatorio para la parte acusada. Según la legisla-

ción vigente, los funcionarios estatales y municipales están fuera de la competencia del Consejo.

A este respecto habría de valorarse si, en efecto, lo que se quiere es fortalecer al Conapred en su capacidad sancionadora o, como sucede en el Distrito Federal, esa tarea habría de dejarse en manos de los jueces del orden civil. En una iniciativa de reformas a la LFPED, ya aprobada por la Cámara de Senadores, se propone facultar al Consejo para sancionar a los particulares que discriminen a partir de “cualquier [...] medida encaminada al resarcimiento del daño ocasionado por la conducta discriminatoria”. De ser también aprobada tal iniciativa en la Cámara de Diputados, el Consejo tenderá a consolidarse, ya que sus resoluciones serán vinculantes para todas las partes. El organismo requerirá entonces desarrollar capacidades que hoy no tiene –sería necesario que desplegara oficinas al menos en todas las entidades de la república– ya que los actos discriminatorios más frecuentes ocurren justo entre particulares.

Antes de que tal cosa ocurra, no sobraría volver sobre el modelo sancionador antes mencionado del Distrito Federal. Ahí los jueces han resultado la instancia responsable para proteger los derechos de las víctimas de discriminación, sea por la vía civil, la penal o por ambas. Si se optara por esta misma solución, el catálogo de conductas discriminatorias requeriría precisarse en los códigos federales y locales relativos a ambas materias. En este caso, a diferencia del Consejo, el Poder Judicial cuenta obviamente con presencia en todo el territorio mexicano. En relación con el argumento expresado anteriormente –en el sentido de que la discriminación no debe castigarse con la privación de la libertad– acaso sería conveniente dejar esta competencia en manos únicamente del derecho civil. En consecuencia, la responsabilidad sancionatoria del Conapred, en contra de actos discriminatorios originados por las o los particulares, pasaría a manos de la jurisdicción civil. Este otro modelo colocaría al Conapred en mejor situación para concentrarse en el desempeño de su mandato a fin de coordinar los esfuerzos del Estado en lo que toca a la prevención de los actos discriminatorios; tarea que, como ya se advirtió, es de la máxima importancia para modificar las condiciones materiales que a la fecha sostienen al cierre social mexicano. En este mismo contexto no tendría por qué retirarse del Conapred la facultad sancionadora cuando se trate de actos discrimina-

torios cometidos por las autoridades públicas. Esta facultad le permitiría reforzar su capacidad orientadora sobre los órganos y dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Una quinta razón que pesa sobre la imposibilidad para el Consejo de cumplir con su tarea coordinadora radica en que el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, previsto por la LFPED, hoy sólo es referencia obligada para el propio Conapred. En efecto, contra toda lógica previsible, las demás dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Federal no están obligadas a ceñirse por los objetivos, metas y compromisos previstos por este documento. Así puestas las cosas, el Consejo queda inhabilitado para desempeñar el papel rector previsto por la Legislatura. A lo anterior habría que añadir que hoy este documento tampoco es referencia obligada para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo que cada 6 años elabora el Ejecutivo Federal. Si tal circunstancia fuese modificada, las políticas antidiscriminatorias del Estado mexicano tendrían consecuencias transversales sobre el conjunto de programas y acciones de gobierno, en todos los ámbitos, temas y materias que son susceptibles de mejorar los niveles de igualdad entre las y los mexicanos.

Una vez abordado el punto anterior cabe aprovechar aquí para presentar otras 5 recomendaciones que fortalecerían la acción del Conapred: 1) formalizar en la ley de referencia la responsabilidad del Conapred como instancia del Estado mexicano dedicada a dar seguimiento de los compromisos adquiridos a través de los distintos tratados internacionales donde México es parte y que se refieran a temas relativos al combate a la discriminación; 2) promover un compromiso más decidido por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de la Cámara de Diputados, para incrementar el presupuesto operativo del Consejo; 3) extender el mandato, de 3 a 5 años, para quien ocupe la presidencia del Consejo. Ello ayudaría a otorgar mayor continuidad a las políticas antidiscriminatorias; 4) involucrar al Senado en el nombramiento de la presidencia del Conapred. Hoy tal nombramiento es sólo responsabilidad del Presidente de la República, y lo que aquí se sugiere es que en el futuro el jefe del Ejecutivo federal proponga a la persona idónea y el Senado ratifique, o no, tal iniciativa, y 5) como ya se mencionó, se propone también desectorizar o resectorizar al Consejo dentro de la Administración Pública Federal.

Una vez que se han establecido los elementos generales para observar el estado que guarda la lucha contra la discriminación en México, cabe ahora presentar aquí algunos de los resultados más relevantes expuestos en los 11 apartados que componen el reporte de referencia. Antes de ello, se da cuenta del método y la secuencia considerados para la realización de los trabajos que condujeron a la elaboración del documento.