

Rasgos y retos de la lucha contra la discriminación en México

Gilberto Rincón Gallardo*

La lucha contra todas las formas de discriminación es una de las principales tareas de cualquier sociedad democrática. Y es una de las tareas principales porque la discriminación es una forma específica de la desigualdad, que hace imposible el disfrute de derechos y oportunidades para un amplio conjunto de personas y grupos en la sociedad. Una sociedad que discrimina y excluye no puede considerarse una sociedad con una aceptable calidad democrática.

La lucha contra las distintas formas de la discriminación en México es una tarea que apenas comienza. Los pasos legales e institucionales que hemos dado, no obstante ser importantes e imprescindibles, representan un avance escaso respecto de la magnitud de los desafíos que enfrentamos. Se trata, sin embargo, de avances de una importancia superlativa, y sin los cuales estaría no sólo comprometida sino incluso anulada la lucha contra la discriminación en México. Así que una primera evaluación de lo logrado en este terreno ha de ser necesariamente prudente y hasta conservadora, pero en modo alguna pesimista o negativa

Se trata, en efecto, de un avance modesto toda vez que la existencia de

las prácticas discriminatorias en México es amplia y socialmente muy relevante y, en este sentido, la tarea de su reducción y su eliminación se presenta como un desafío de largo plazo. Empero, las condiciones mismas que hacen posible formular plazos para su eliminación han sido establecidas de manera adecuada y nos orientan en el sentido correcto, es decir, en el sentido de la construcción de una sociedad más igualitaria, con mayor reciprocidad entre sus ciudadanos y entre sus grupos y respetuosa de los derechos fundamentales de todas las personas.

Por ello, difícilmente se podría alardear de que la experiencia mexicana en materia de no discriminación ha cumplido siquiera sus metas más elementales, o de que pudiera convertirse en un modelo o en una fuente de lecciones para el resto de países

de América Latina o del mundo, pero tampoco se puede afirmar que la ruta mexicana contra la discriminación esté desencaminada o que los criterios básicos que la animan no sean compatibles con el lenguaje contemporáneo de los derechos fundamentales.

Sin embargo, lo que sí podría ser útil para una reflexión de cara a los retos del futuro y en aras de fomentar un diálogo tanto con las entidades federativas del país como con otras naciones es la referencia al tipo de ruta que estamos siguiendo, el enfoque que nos ha guiado y las prioridades que hemos establecido.

Hasta el año 2000, la posición oficial del gobierno mexicano acerca de la discriminación era que ésta no existía. Se aceptaba que la población mexicana estaba sujeta a una fuerte desigualdad socioeconómica, pero se negaba la existencia tanto de rutinas

* Presidente del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

sociales de exclusión sistemática de grandes grupos como de actitudes y prácticas de desprecio hacia muchas personas en razón de algún estigma social. Prevalecía entonces la idea de que la discriminación era sólo y siempre discriminación racial, y que si se consideraba vigente la ideología del mestizaje triunfante cuyo máximo valor era la idea de una condensación racial y cultural que daba identidad a una nación unitaria e integrada, entonces se podía declarar que en México no existía discriminación.

Sin embargo, numerosos movimientos sociales, grupos políticos y expertos de distinta procedencia venían poniendo en duda esta idea de una nación reconciliada consigo misma en los aspectos fundamentales de su identidad. El mito de la nación unitaria no pudo soportar más las evidencias no sólo del pluralismo doctrinal y étnico que realmente existían, sino de la exclusión, segregación y limitación de derechos para grupos sociales completos en razón de estigmas y prejuicios irracionales pero fuertemente implantados en la cultura, las leyes y en las costumbres.

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

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

La Comisión, tras un intenso trabajo de casi un año, ofreció dos productos de gran importancia: uno, el libro *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, que es el primer estudio sistemático acerca de las prácticas discriminatorias y de exclusión social en México, y al que vemos como una suerte de “libro blanco” sobre la discriminación en nuestro país; el segundo resultado fue el Anteproyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que sirvió de base para la iniciativa de Ley federal del mismo nombre, que fue aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión en junio de 2003.

La ley federal en materia de discriminación reglamenta el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos en el que aparece, por primera vez en nuestra historia, la prohibición explícita de las prácticas discriminatorias. Este párrafo se incluyó en la Constitución Mexicana en agosto de 2001 y representa un avance legislativo de suma importancia para la lucha por la equidad en México. El texto constitucional señala que

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

La lucha legal contra la discriminación en México implica la generación de protecciones específicas para personas o grupos de personas que, por sus características distintivas, son vulnerables a los tratos de desprecio, a la exclusión e, incluso, a la violencia. Hablamos de colectivos como el de las personas con discapacidad, las mujeres, los indígenas, los infantes, los adultos mayores, el grupo de quienes profesan una religión no mayoritaria o el de quienes tienen preferencias sexuales no convencionales. No se trata, desde luego, de generar leyes de aplicación exclusiva o de promover *guetos*, sino, por el contrario, de hacer posible que nuestra norma constitucional que prohíbe todas las formas de discriminación se ponga al servicio de quienes, en los hechos, son más vulnerables a las prácticas discriminatorias.

Pero la reducción de la discriminación no se puede lograr sólo con la prohibición de prácticas discriminatorias y con la protección de grupos específicos. Es necesario también que, en algunos casos, el Estado promueva y aliente compensaciones y medidas de promoción y estímulo para lograr la integración social de determinados colectivos discriminados. Estas políticas positivas del Estado, que se engloban en el término de *acción afirmativa* o, si se quiere, de medidas compensatorias para garantizar la igualdad real de oportunidades, no suelen aplicarse para todo grupo discriminado, sino sólo para personas con discapacidad, infantes, adultos mayores, indígenas y mujeres. Por ello, la *acción afirmativa* en la lucha contra la discriminación no pretende estimular o promover una determinada visión de la religión, la moralidad o la sexualidad, sino la igualdad real de oportunidades de quienes, por pertenecer a un grupo socialmente excluido, sufren desventajas inmerecidas.

La ley federal, por un lado protege del desprecio social a toda persona, en particular a los grupos vulnerables; por otro lado, compensa y estimula a algunos grupos que se encuentran en posiciones rezagadas en la competencia por las oportunidades que brinda la sociedad. Esta pareja complementaria de protección y acción afirmativa es la seña de identidad de la lucha contra la discriminación, y es, dicho sea de paso, lo que la diferencia de la protección convencional de los derechos humanos en México, que, con toda razón, se dedica sobre todo a registrar y luchar contra los abusos del poder político.

La lucha contra la discriminación tiene precedentes significativos en distintos países. No sólo se trata del crucial antecedente del Acta de Derechos Civiles de 1966 de Estados Unidos, que permitió desactivar en gran medida el conflicto racial en ese país, sino también de una variedad de legislaciones en otros países cuyo propósito común, más allá de sus lógicas diferencias, es garantizar la ruta hacia la cohesión social mediante la lucha contra la discriminación.

En el mencionado Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación se ofrece, entre otras cosas, un estudio comparativo de las distintas legislaciones nacionales que han sentado modelos para luchar contra las distintas formas de discriminación. Aquí sólo extraigo algunos ejemplos relevantes.

Varios Estados, como Sudáfrica, España o Alemania, cuentan con cláusulas constitucionales que prohíben la discriminación y persiguen su ejercicio en distintas formas. En algunos casos, estos textos constitucionales incluyen la promoción de acciones de promoción y compensación de determinados grupos vulnerables, por lo que se dice que en ellos existe una cláusula de *igualdad material*. El criterio que permite la inclusión de dicha cláusula material consiste en que la discriminación no sólo es una forma social de desprecio y devaluación de una persona o grupo, sino que es también una forma de exclusión y limitación de oportunidades y derechos para la persona o el grupo, por lo que el Estado tiene la obligación de establecer condiciones materiales, a través de medidas especiales de apoyo, que permitan la integración social de quienes son discriminados.

Otras legislaciones nacionales, como la de Argentina o la de Trinidad y Tobago, cuentan con una ley específica contra la discriminación, es decir, con un cuerpo legal específico que señala las protecciones requeridas contra las distintas prácticas discriminatorias y que formula las medidas pertinentes para la creación de oportunidades especiales para grupos vulnerables. En un gran número de casos, como en Australia, Costa Rica o Sudáfrica, se ha legislado de manera

directa por grupo vulnerable. Igualmente, se pueden mencionar casos como el de Canadá, en el que la lucha legal contra la discriminación se sitúa en el marco de una amplia legislación acerca de los derechos humanos.

Lo cierto es que sólo existe legislación contra la discriminación en países democráticos. Los proyectos de no discriminación son incompatibles con regímenes autoritarios o con dictaduras. Además, lo que resulta interesante al revisar estas legislaciones es la aparición regular de determinados grupos que ameritan protección por su situación de vulnerabilidad. Los grupos protegidos en todos los casos son por sexo o género, raza o etnia, y religión. En naciones más desarrolladas, el catálogo de grupos protegidos contra la discriminación abarca también a personas con discapacidad o infantes y adultos mayores. La legislación canadiense, una de las más amplias, garantiza el derecho de no ser discriminado incluso al grupo de los exconvictos.

Como puede verse, la lucha contra la discriminación tiene una larga y compleja historia en el mundo. En nuestra Constitución contamos ya con una cláusula general contra la discriminación y una cláusula de igualdad material para los grupos indígenas. Se trata de un avance importante, pero faltaba concretar estos principios en una ley, como es la ley federal en la materia, que hace posible la lucha contra la discriminación en el día a día. Es una buena manera de ponernos a tono con muchas naciones que no se han dormido en sus laureles.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación fue construida sobre la base de ciertos criterios que, siendo adecuados para la situación de nuestro país, pueden servir también para orientar los esfuerzos legales e institucionales en otros países que buscan transitar este camino guiados por la legislación internacional. Por ello, sería deseable destacar esos criterios. Especifico los rasgos distintivos del proyecto de lucha legal e institucional en México contra la discriminación que me parecen no sólo los más relevantes, sino los que de hecho son compartidos, o podrían serlo, en otras experiencias nacionales.

Primero. El proyecto de reforma legal en México para luchar contra la discriminación consiste en la aplicación de un mandato constitucional. En efecto, la lucha contra la discriminación adquiere una enorme importancia social y política cuando se le sitúa en la estructura constitucional y se le otorga el rango de lo que en el lenguaje jurídico mexicano se denomina “garantía individual”, es decir, el equivalente a un derecho fundamental de la persona o derecho humano. Aunque el texto constitucional no va más allá de la figura de la prohibición de prácticas discriminatorias, y

sólo aparece una cláusula de igualdad material en el artículo segundo, dedicado a los derechos de los grupos indígenas, nada impidió que en su desarrollo en la ley federal reglamentaria se incluyeran obligaciones del Estado para compensar y promover a las personas que pertenecen a algún grupo estigmatizado y vulnerable a la exclusión social. De hecho, la ley federal ha desarrollado en amplitud el espíritu del texto constitucional, agregando la figura de la acción afirmativa obligatoria respecto de ciertos colectivos discriminados y el establecimiento de una institución especializada que, por una parte orienta y evalúa la acción gubernamental en materia de discriminación y, por otra, interviene para resolver conflictos generados por la comisión de prácticas discriminatorias específicas.

Segundo. La legislación mexicana está formulada sobre la base de las exigencias contenidas en los instrumentos internacionales en materia de lucha contra la discriminación (tanto en el nivel regional de la OEA como en el de las Naciones Unidas). En su mayor parte, estos instrumentos han sido hechos suyos por el Estado mexicano como resultado de su firma y ratificación. En este sentido, se trata de normas con vigencia legal en México, que deben ser aplicadas incluso en ausencia de una legislación como la que proponemos. Sin embargo, se trata de normas que han tenido graves problemas no sólo para su aplicación, sino incluso para su conocimiento y difusión, por lo que su inclusión en el texto constitucional y en una ley federal les da un sentido imperativo que actualmente no poseen. De manera adicional, el proyecto legal se ha alimentado de un estudio comparado de legislaciones nacionales en materia de discriminación tanto como de estudios nacionales específicos, que han sido muy útiles, por ejemplo, para determinar cuáles son los grupos que exigen protecciones específicas contra el desprecio social y la exclusión y cuáles requieren compensaciones y oportunidades especiales dispensadas o propiciadas por el Estado. Estos puntos de referencia dados tanto por los instrumentos internacionales como por las prácticas legales e institucionales de otras naciones y las experiencias nacionales, han permitido evitar las presiones de la coyuntura política del país sobre el texto legal y, a la vez, incluir en éste algunas de las mejores prácticas en la lucha contra la discriminación y en la búsqueda de la cohesión social.

Tercero. La legislación mexicana exige un enfoque integral acerca de las prácticas discriminatorias. En la medida en que la discriminación se entiende como una limitación objetiva al acceso de los derechos o las oportunidades como resultado del estigma social, no existen en la ley grupos

normativamente prioritarios. Toda persona que pertenece a un grupo susceptible a la discriminación o a la exclusión tiene el derecho universal a no sufrir discriminación, y este derecho no admite grados de aplicación ni criterios de prioridad. Gracias al enfoque integral, la ley federal se puede interpretarse como una suerte de *Acta de nuevos derechos civiles*, que prescribe una serie de protecciones específicas y una serie de acciones institucionales, cada una de las cuales puede desarrollarse en leyes particulares, en normas reglamentarias e incluso en criterios de política pública aplicables a cada grupo específico. El listado de los grupos a los que la ley considera como especialmente susceptibles de ser discriminados atiende a la evidencia sociológica de su exclusión sistemática y su rezago social, pero en ningún caso elimina el carácter universalista de la norma. La no discriminación es un derecho universal en México, y ello explica su protección constitucional, pero en el plano empírico es una norma subjetivamente más valiosa para quienes se encuadran en ciertos grupos vulnerables a la discriminación debido a los estigmas que pesan sobre ellos. Incluso, en términos políticos, el mejor ánimo de la opinión pública hacia determinados grupos vulnerables (como el de las personas con discapacidad) permite que su alineamiento con grupos socialmente más desafiados (como los grupos de preferencia sexual no convencional o las minorías religiosas) sensibilice a la población acerca del carácter dañino de toda forma de discriminación. En todo caso, el enfoque integral permite concebir al proyecto legal como un mecanismo de cohesión social, y no como una forma de extremar diferencias sociales, de perpetuar minorías o de alimentar guetos desconectados de la vida social regular.

Cuarto. La legislación contra la discriminación está orientada a normar prácticas y actitudes no sólo en el terreno de la acción pública sino también en el ámbito privado. Aunque sabemos que la lucha contra la discriminación es un capítulo legítimo de la lucha por el pleno respeto a los derechos humanos, las experiencias institucionales nacionales a veces hacen olvidar que las prácticas de desprecio y exclusión social con mucha frecuencia se realizan fuera del ámbito público y que están lejos del escrutinio de las instituciones defensoras de los derechos humanos. En México, la defensa institucional de los derechos humanos se ha concentrado en la protección de la integridad y derechos de las personas contra los abusos del poder estatal. Pero la discriminación no respeta la frontera legal y sociológica entre lo público y lo privado. Incluso, siendo el espacio privado de la sociedad un terreno con menos escrutinio social y legal, son más frecuentes e impunes en él las prácticas dis-

criminatorias. Por ello, la prevención y eliminación de la discriminación exige una poderosa acción institucional que sea capaz de intervenir también en relaciones que generalmente se consideran privadas o parcialmente privadas, como las laborales, las relativas a la salud y las educativas. En estos terrenos privados o semiprivados las prácticas discriminatorias son tan frecuentes como extensas. Una legislación efectiva contra la discriminación debe, por ello, tener autoridad para intervenir en el ámbito privado siempre que sea necesario.

Quinto. La lucha contra la discriminación debe ser un proyecto de cohesión social; por ello exige la presencia de acciones afirmativas. El texto constitucional en México formula una cláusula de igualdad material (que ampara acciones afirmativas o institucionales del Estado mexicano) sólo para el caso de los grupos indígenas. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación extiende el concepto de compensaciones y oportunidades especiales para niños, ancianos, personas con discapacidad y mujeres. Las acciones afirmativas o institucionales se contemplan como medidas temporales cuyo propósito es garantizar una igualdad real de oportunidades para los miembros de grupos que han sido tradicionalmente excluidos o despreciados debido a un estigma. Estas medidas no se conciben como privilegios absolutos, sino como estrategias flexibles para generar una igualdad real de oportunidades para estas personas. Se trata, para decirlo con términos de Amartya Sen, de estimular con la acción pública el desarrollo de “capacidades básicas” en personas que de otra manera no podrían hacerlo. Quedan fuera de las acciones afirmativas del Estado grupos como

las minorías religiosas o los de preferencia sexual no convencional. En estos últimos casos, no se trata de aplicar por parte del Estado políticas de estímulo a su elemento diferencial, sino de generar protecciones contra la presión social, la estigmatización e incluso contra la violencia.

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

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



Universo Estudiantil
El portal académico de México

- artículos • noticias • resúmenes
- bibliografía • universidades
- actividades • foros

www.universoe.com