

FORO REGIONAL "ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN"

*Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria.
Auditorio del Museo de Arte Abstracto "Manuel Felguérez"
Miércoles 09 de junio de 2010, a las 20:30 horas*

Programa:

Armonización legislativa en materia de igualdad y no discriminación, a nivel de las entidades federativas

11:45-13:30 horas

Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria
Especialista en derechos humanos

Dr. Carlos de la Torre
Oficial de derechos humanos de la OACNUDH

Índice:

- 1. La discriminación como obstáculo para la construcción democrática**
- 2. Obligaciones estatales y política pública en materia del derecho a la no discriminación**

2.1 Medidas legislativas

2.2 Las acciones afirmativas (discriminación inversa o positiva)

2.3 Aspectos sociales y culturales

3. Modelo de política pública para combatir la discriminación. El Diagnóstico y Programa de Derecho Humanos del Distrito Federal

Palabras

1. La discriminación como obstáculo para la construcción democrática

La discriminación siempre es una violación a los derechos humanos y luchar por su proscripción es una tarea obligada para cualquier sociedad que aspire a ser plenamente democrática.

Esto significa que la **no discriminación** es, a la vez, un derecho y un eje transversal de todos los derechos; por ello, su contenido tiene que ver con la igualdad de goce y ejercicio de todos los derechos humanos.¹

La discriminación es una gama muy amplia de **actitudes y prácticas sociales**, que están sustentadas en **sentimientos implícitos o abiertos de desprecio** hacia determinadas personas o grupos. Dichos sentimientos se asocian con **prejuicios, estereotipos y estigmas** que llevan a considerar a estas personas y/o grupos no sólo **diferentes sino inferiores.**

¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Sensibilización para la no discriminación, respeto a la diversidad y ejercicio de la tolerancia. Manual para el servicio público*, CDHDF, México, 2007, p. 41.

Estas acciones, fundadas en el miedo irracional y la ignorancia, no hacen más que despreciar la diferencia en nombre de una supuesta "superioridad" basada únicamente en la apariencia; **ello genera una violencia constante hacia determinados sectores de la población que viven marginados por una estigmatización.**²

Las prácticas discriminatorias conducen a omitir necesidades específicas, a hacer invisibles las demandas, a restringir los derechos fundamentales como la libertad, la salud, la educación y el trabajo, así como las oportunidades de desarrollo en condiciones de equidad, generando como consecuencia la exclusión social de quienes son considerados "diferentes" o "inferiores".

Es importante no olvidar que así como en el pasado la discriminación contribuyó a lesionar el ejercicio de las libertades civiles y políticas de algunos grupos sociales, en la actualidad socava los derechos económicos, sociales, culturales y de medio ambiente de varios grupos de población que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

² CDHDF, disponible en: <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol1402>. Fecha de consulta 11/10/2007, consultado: 07/06/2010.

De esta manera, el fenómeno de la discriminación atenta contra la democracia, impidiendo el ejercicio y desarrollo de una ciudadanía plenamente autónoma, en la cual los derechos humanos son comprendidos y valorados de manera integral, universal, indivisible e interdependiente, y en donde se construye una conciencia de respeto hacia la dignidad de cada persona.³

Por lo anterior, la discriminación no sólo conduce a dividir y separar a la sociedad, sino que la afecta en su conjunto.

2. Obligaciones estatales y política pública en materia del derecho a la no discriminación

No ser discriminado es sinónimo de gozar de todos los derechos fundamentales o libertades básicas, de esta manera se constituye como un derecho humano de todas las personas y como un ideal democrático de igualdad.

³ Naciones Unidas, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena*, disponible en: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument), consultado: 07/10/09.

Luchar contra la discriminación es luchar por la igualdad social. Para ello, debemos construir las condiciones de igualdad, **articulando política y discursivamente la lucha contra la discriminación como parte de la lucha por los derechos de la persona.**⁴

La discriminación debe verse como un mecanismo estructural de exclusión, y no sólo como una acumulación de actos particulares de desprecio. Este carácter es el que hace imperativa la intervención del Estado en la sociedad, a través de la legislación y las instituciones para garantizar la tutela genuina del derecho de toda persona a no ser discriminada.⁵

Como derecho constitutivo del ideal democrático de igualdad, la protección del derecho a la no discriminación es prioritaria.

⁴ Gutiérrez, José Luis (2006) DFensor, CDHDF, Número 11, año IV, noviembre de 2006, p. 15.

⁵ Rodríguez Zepeda, Jesús (2006) Un marco teórico para la discriminación, CONAPRED, Colección Estudios núm. 2, p. 114.

Con el fin de alcanzar la pronta y amplia eliminación de todas las formas de discriminación, los gobiernos deben adoptar medidas eficaces para prevenirlas y combatirlas. Para ello, los grupos, instituciones, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como los particulares, deben intensificar sus esfuerzos por cooperar entre sí y coordinar sus actividades contra esos males.⁶

2.1 Medidas legislativas

La discriminación sólo podrá superarse en la medida en que el Estado sea capaz de articular una estrategia estructural basada en un esquema garantista de derechos fundamentales de las personas, que haga frente a cualquier tipo de exclusión en todas las esferas de vida pública y privada.

⁶ Naciones Unidas, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena*. Disponible en: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument).
Fecha de consulta: 07/10/09.

Históricamente en nuestro país, algunos grupos de personas han sido sometidos a situaciones discriminatorias, tal es el caso de las mujeres, las y los niños, las personas con discapacidad, las personas con orientación sexual distinta, las y los indígenas, las y los adultos mayores, entre otros; la "existencia de estos grupos sólo muestra que en la sociedad se da el caso de colectivos humanos que son particularmente vulnerables o susceptibles a actos de discriminación."⁷

Por ejemplo, la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005, elaborada por el CONAPRED y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol),⁸ muestra que la mayoría de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad perciben una gran discriminación en nuestro país.

Los resultados de la misma encuesta hacen evidentes algunos de los prejuicios más arraigados entre la ciudadanía mexicana:

⁷ Rodríguez Zepeda, Jesús (2007) ¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?, CONAPRED-CDHDF, México, p. 69.

⁸ Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005, CONAPRED y Sedesol.

Ante la pregunta ¿Usted cree que en México hay discriminación por su condición? opinan que sí:

- 94.7 de las personas homosexuales,
- 94.4% de las personas con discapacidad,
- 94.2% de las mujeres,
- 90.8% de las y los indígenas,
- 88.4% de las y los adultos mayores,
- 80.4% de las minorías religiosas.⁹

Ante la pregunta ¿En alguno de sus trabajos lo han discriminado por su condición? opinan que sí:

- 53.4% de las personas con discapacidad,
- 40.1% de las personas homosexuales,
- 25.1% de las y los adultos mayores
- 22.8% de las mujeres,
- 17.2% de las minorías religiosas,
- 7.3% de las y los indígenas.¹⁰

Los resultados de la misma encuesta hacen evidentes algunos de los prejuicios más arraigados entre la ciudadanía mexicana:

⁹ Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005, CONAPRED y Sedesol.

¹⁰ Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005, CONAPRED y Sedesol.

- 1 de cada 5 de los entrevistados (21.7%) opina que las mujeres tienen menos capacidad que los hombres para ejercer cargos importantes,
- 1 de cada 3 (34.1%) opina que lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es no comportarse como indígenas,
- 4 de cada 10 (41.1%) opinan que las personas con discapacidad no trabajan tan bien como las demás,
- 2 de cada 3 mexicanos y mexicanas (67.6%) sienten desconfianza cuando una persona de aspecto pobre se acerca a ellos,
- Casi 5 de cada 10 mexicanos y mexicanas (48.4%) no permitiría que en su casa viviera una persona homosexual,
- Casi 4 de cada 10 mexicanos y mexicanas (38.3%) no permitiría que en su casa viviera alguien con ideas políticas distintas a las suyas.
- 5 de cada 10 (50.9%) opinan que entre más religiones existan, tendremos mayores conflictos entre las sociedades.¹¹

La forma en la que estas percepciones se traducen en una situación de vulnerabilidad es evidente cuando volteamos la mirada hacia las desventajas que viven estas personas en nuestro país.

¹¹ Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005, CONAPRED y Sedesol.

Frente a este hecho, la legislación no pueden permanecer ajena; por ello, al diseñar una ley en materia de no discriminación debemos partir de que estamos ante un derecho universal que es perfectamente compatible con una serie de protecciones específicas, dirigidas a salvaguardar la integridad de ciertos colectivos humanos.

“Esto no hace que la ley pierda su condición normativa general o universal, pero sí la dota de capacidad para responder a la especificidad de una serie de prácticas que sufren ciertos grupos y no otros.”¹²

Para ello, es indispensable diseñar leyes claras y fácilmente aplicables, a fin de que prevengan y combatan los casos de discriminación que excluyen a las personas que forman parte de los grupos en situación de vulnerabilidad.

¹² Rodríguez Zepeda, Jesús (2007) ¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?, CONAPRED-CDHDF, México, p. 70.

En este sentido, no basta solamente con promover una cultura de respeto a los derechos humanos, además, es necesario avanzar hacia un adecuado y eficaz sistema de justicia, que permita defender y proteger legal e institucionalmente la no discriminación, a partir de las disposiciones nacionales y las del derecho internacional de los derechos humanos en la materia.

Por otra parte, recién hemos escuchado algunas voces a favor de tipificar la discriminación, no obstante, por un lado, debemos tener presente que calificar ciertas conductas como delitos debe ser la *última ratio* del Estado, y, por otro, difícilmente con este tipo de medidas podrá eliminarse este fenómeno arraigado en nuestra sociedad y cultura.

Las conductas discriminatorias son complejas y su combate y eliminación requiere de soluciones complejas e integrales, más allá de medidas meramente legislativas y, sobretodo, punitivas.

2.2 Las acciones afirmativas (discriminación inversa o positiva)

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta dentro del marco de las políticas públicas, es que la idea de igualdad debe considerar las llamadas "acciones afirmativas", que hacen referencia a actuaciones —medidas legales, administrativas o prácticas— dirigidas a eliminar las conductas discriminatorias.

En sentido amplio, **la acción afirmativa puede contemplarse como la promoción gubernamental y social de la inclusión de un grupo, a fin de lograr la igualdad de oportunidades.** Un sentido más restringido tiene que ver **con medidas específicas** para que grupos como las mujeres y las minorías étnicas puedan estar representados en las posiciones educativas y laborales más altas y redituables dentro de la sociedad.¹³

La concepción concreta de las acciones afirmativas debe suponer una estrategia temporal que debe desaparecer en el momento en que hayan sido equilibradas las condiciones de desventaja que le dieron origen.

¹³ Rodríguez Zepeda, Jesús (2007) ¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?, CONAPRED-CDHDF, México, p. 78.

El objetivo es el de mejorar la calidad de vida de los grupos desfavorecidos y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que han sido víctimas.

Algunos datos nos dan cuenta de la necesidad y trascendencia de las acciones afirmativas.

Por ejemplo, el *Informe Mundial sobre Brecha entre Géneros 2009*, compara la oportunidad económica, el poder político, la educación y el acceso a la salud entre hombres y mujeres, y revela que **México ocupó el lugar 99 entre 134 naciones**, retrocediendo dos posiciones frente al 2008.

Asimismo, nuestro país **obtuvo una evaluación de 65%** en una escala de 1 a 100, (más cerca a 100, mayor es la equidad de género del país).

En cuanto a los **pueblos indígenas, 76% vive en pobreza multidimensional; y 39.2% en pobreza multidimensional extrema** — abarca el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial—; asimismo la tasa de mortalidad infantil **es 60% mayor que la de la población no indígena.**¹⁴

¹⁴ Consejo Nacional de Población 2009, *De la población indígena en México 2000-2010*, disponible en:

De acuerdo con lo anterior, al diseñar una ley que busque combatir y eliminar la discriminación dentro de la sociedad, habrá que tener cuidado en integrar acciones afirmativas, a través de las cuales los individuos sean considerados por su pertenencia a un grupo y reciban un trato preferencial o compensatorio en algunos casos.

2.3. Aspectos sociales y culturales

Luchar contra la discriminación debe suponer un equilibrio entre las medidas legales, institucionales y un cambio cultural; es decir, para que una ley en materia de no discriminación sea exitosa, los programas que se apliquen con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades de las personas y de los grupos en situación de vulnerabilidad, requieren hacer frente a las actitudes sociales.

Cualquier iniciativa que pretenda impulsar el crecimiento y el desarrollo social, debe relacionarse invariablemente con la mejora de los términos de convivencia cotidiana y la promoción de conductas de no discriminación hacia las demás personas.

Para ello, se requiere de un cambio estructural que logre eliminar las conductas discriminatorias que colocan en desventaja sistemática a ciertos grupos sociales. En este sentido, la promoción de una cultura de respeto a la diversidad y la tolerancia, debe formar parte de la labor institucional.

3. Modelo de política pública para combatir la discriminación

Como un esfuerzo sin precedentes nacionales e internacionales, por llevar a cabo un análisis del estado que guardan los derechos humanos en el ámbito local, en el 2007 se puso en marcha el proceso de construcción del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La iniciativa para su elaboración estuvo encabezada por la Oficina en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, las que convocaron a autoridades, instancias académicas y miembros de la sociedad civil.

El Diagnóstico contiene una revisión del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal (DF) en materia de derechos humanos, mismas que responden a los compromisos adquiridos por nuestro país en los diversos tratados y foros internacionales.¹⁵

El objetivo del Diagnóstico fue identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que habitan y transitan el DF, el goce efectivo y ejercicio de los derechos contenidos en el orden jurídico mexicano y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Los tres ejes rectores fueron:

- a) Seguridad humana
- b) Sistema de justicia
- c) Democracia y derechos humanos

Fue en el eje de Democracia y derechos humanos en donde se ubicó el derecho a la no discriminación e igualdad.

¹⁵ Particularmente a través de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, y, de forma general, a raíz de la firma de los tratados internacionales de derechos humanos que obligan al Estado mexicano a tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos inherentes a cada persona.

Asimismo, se consideraron los siguientes grupos de población: mujeres; infancia; jóvenes; pueblos y comunidades indígenas; personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero (LGBT); personas en situación de calle; personas adultas mayores; personas con discapacidad; personas migrantes y refugiadas; personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.

El Diagnóstico se tradujo en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, con acciones específicas, que permitan resolver de manera integral los problemas estructurales detectados, e impulsar proyectos y políticas públicas en pro de los derechos fundamentales, para lo cual será necesaria la sinergia entre los diversos actores sociales.

Contiene **2,412 líneas de acción** sobre políticas públicas, coordinación interinstitucional, propuestas legislativas y presupuestales que definen la actividad a realizar, las unidades responsables y corresponsables, y los plazos de ejecución a corto, mediano y largo plazo.

El Diagnóstico y Programa son resultado de un **proceso participativo, plural y transparente**; asimismo, las decisiones se tomaron por **consenso**.

En tanto en nuestro país no seamos capaces de construir esquemas de inclusión que, además de erradicar de la convivencia social, las fobias discriminatorias, enfrenten y superen los desequilibrios sociales que aquejan a la sociedad mexicana, difícilmente se garantizará el pleno ejercicio del derecho humano a la no discriminación a todas las personas.

Muchas gracias