

Acciones para prevenir y eliminar la discriminación

Vilma Ramírez Santiago*

I. Antecedentes de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Los tratados internacionales que México ha suscrito en materia de la no discriminación y el trabajo de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación que se instaló oficialmente el 27 de marzo de 2001, fueron los antecedentes directos de las reformas en la legislación mexicana respecto a la no discriminación. En este contexto, la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación se definió como un órgano democrático y plural que busca la promoción de los cambios legales e institucionales necesarios para luchar contra la discriminación en México¹ y contó con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, académicos, funcionarios públicos, legisladores, representantes de partidos políticos y otros expertos.

A continuación, se lograron reformas constitucionales del 14 de agosto de 2001 donde se asentó por escrito la prohibición formal de todo tipo de discriminación aplicable a cualquier habitante de los Estados Unidos Mexicanos tal como se puede observar en el párrafo tercero del artículo primero constitucional. Y para reglamentar dicho párrafo constitucional en materia de la no discriminación, se promulgó y publicó el 11 de junio de 2003 la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación tiene como objeto principal prevenir y eliminar la discriminación que se ejerza en contra de cualquier persona que se encuentre en el territorio nacional, y al propio tiempo busca promover la igualdad de trato y de oportunidades, propiciar las condiciones idóneas para que la libertad e igualdad de y entre las personas sean reales y efectivas, suprimir los obstáculos que impidan el pleno desarrollo y participación de las personas en la vida política, económica, cultural y social del país, motivar la participación de todos los habitantes de México y sobre todo de las autoridades federales, estatales y municipales y de particulares en la eliminación de la discriminación estructural exhortando a los distintos órdenes del gobierno a crear instrumentos jurídicos contra la discriminación y en favor de la igualdad.²

* Directora General Adjunta de Quejas y Reclamaciones, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

¹ Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación, *La discriminación en México: por una cultura de la Igualdad*, México, Formación Gráfica, S.A. de C.V., 2001, p.19

² Ver artículos: 1 y 2 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Es importante destacar al hecho que dicha ley consagra un apartado especial en relación con la discriminación hacia los indígenas y al mismo tiempo establece al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) como órgano de implementación y defensa de políticas antidiscriminatorias en todo el territorio nacional.

II. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

El CONAPRED es un órgano del Estado mexicano que se encarga de cumplir con la encomienda de prevenir y eliminar la discriminación en todo el territorio nacional. Para cumplir con dicha encomienda recibe o inicia de oficio las quejas de particulares y las reclamaciones de servidores públicos federales que hayan incurrido en actitudes o actos presuntamente discriminatorios y en donde le corresponde convenir de manera pacífica entre las partes en conflicto. También al establece vínculos con los medios masivos de comunicación y con los actores de sectores público, privado y social para promover programas contra la discriminación y en favor de la igualdad de oportunidades y de trato; y al propio tiempo definir y evaluar los programas y políticas públicas para prevenir y eliminar la discriminación al fomentar estudios e investigaciones sobre la materia del derecho a la no discriminación con la finalidad de emitir opiniones sobre los proyectos legislativos y reglamentarios del Ejecutivo federal en materia de la no discriminación.

El CONAPRED es un organismo de carácter federal, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Además, cuenta con autonomía técnica y de gestión para el desempeño de sus actividades. De acuerdo al artículo 17 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el CONAPRED tiene como objetos principales los siguientes:

- I. Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país.
- II. Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación.
- III. Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional.
- IV. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

Como atribuciones del CONAPRED para cumplir con su objetivo, el artículo 20 de la Ley señala entre otras las siguientes:

- I. Diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación.
- II. Proponer y evaluar la ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación conforme a la legislación aplicable.

III. Verificar la adopción de medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las instituciones y organizaciones públicas y privadas, así como expedir los reconocimientos respectivos.

IV. Desarrollar, fomentar y difundir estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social y cultural.

V. Realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes en la materia, y proponer, en su caso, de conformidad con las disposiciones aplicables, las modificaciones que correspondan; etcétera.

Es importante resaltar en el marco nacional de prevención y eliminación de la discriminación que el CONAPRED cuenta institucionalmente con las siguientes áreas de trabajo:

A. Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación

Los objetivos principales de esta Dirección están orientados a hacer de la discriminación un fenómeno visible, desarrollar un Modelo de Reconocimiento por la Cultura de la No Discriminación, generar conciencia sobre la discriminación a funcionarios públicos y al público en general, así como mantener informada a la sociedad nacional e internacional sobre las acciones del CONAPRED.

Por este motivo, la Dirección trabaja bajo dos objetivos generales: 1) la promoción e implementación de programas, proyectos y acciones que influyan en la cultura de 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; 2) desarrollar estrategias de colaboración con diversas instituciones para la suscripción de convenios de cooperación con representantes del sector público o instituciones privadas y sociales, tanto nacionales como internacionales. En esa medida se podrá conseguir 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 positivas o compensatorias y programas para la prevención y eliminación de la discriminación que sean adoptadas tanto en las instituciones públicas como en las privadas.

B. Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas

El objetivo principal de esta Dirección es la promoción de la igualdad de oportunidades y la igualdad de trato para todas las personas dentro del territorio nacional. Para estos objetivos, la Dirección desarrolla las

actividades siguientes: programar, organizar y coordinar investigación y estudios sobre la discriminación en las esferas política, económica, social, cultural o cualquier otra área donde la discriminación pueda ser practicada; armonizar iniciativas legales, reformas o ajustes a las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, en cumplimiento a la cláusula de no discriminación contenida en la Constitución, proponer políticas públicas para prevenir y eliminar la discriminación y para integrar, implementar y dar seguimiento al Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el cual delinea las principales políticas públicas en la materia.

C. Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones

La meta principal de esta Dirección es investigar presuntos actos o prácticas discriminatorias de individuos o autoridades, así como la aplicación de medidas administrativas correspondientes. El Consejo recibe quejas y reclamaciones de individuos que han sido sujetos de actos de discriminación por particulares o autoridades federales. El procedimiento de reclamación se relaciona con prácticas discriminatorias cometidas por funcionarios públicos. Por otra parte, el procedimiento de queja se relaciona con prácticas discriminatorias cometidas a los individuos por particulares.

Cuando una persona presenta una queja por haber sido víctima de un acto supuesto de discriminación, el Consejo inicia el procedimiento conciliatorio —para el caso de quejas—; así como de investigación y conciliación —para el caso de reclamaciones—, que es dividido en seis etapas: 1) presentación de la respectiva reclamación o queja; 2) solicitud de informe; 3) invitación a ambas partes para someterse al procedimiento conciliatorio; 4) En su caso, realizar las investigaciones necesarias; 5) Emitir la correspondiente resolución por Disposición; y 6) aplicar las medidas administrativas.

Las medidas administrativas se aplican después de haber firmado el acuerdo conciliatorio entre ambas partes. Estas medidas consisten en cursos de capacitación a servidores públicos y particulares en materia de discriminación, el empleo de carteles especiales para sensibilizar a los miembros de la organización que cometió la ofensa y la publicación de la resolución que ha sido alcanzada. Por ahora la ley no provee al Consejo de la capacidad jurídica para aplicar medidas coercitivas.

D. Dirección de Coordinación Territorial e Interinstitucional

Esta Dirección depende directamente de la Presidencia del Consejo. Su misión principal es la de establecer, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento de las oficinas del Consejo en las delegaciones en las entidades federativas con el objetivo de asistir las quejas y reclamaciones en materia de discriminación. También organiza, dirige y coordina la agenda

del Presidente del Consejo, tanto en el ámbito nacional como en el internacional; organiza y dirige las relaciones públicas de la presidencia encaminadas a promover legislaciones locales para prevenir la discriminación; y recopila la información sobre agencias públicas y organizaciones sociales para asistir en la toma de decisiones de la presidencia.

E. Programa para Personas con Discapacidad

Este Programa tiene el objetivo de promover acciones específicas contra la discriminación hacia las personas con discapacidad. Para estos propósitos, el Programa ha definido objetivos específicos en cuanto a la promoción de una legislación no discriminatoria a favor de las personas con discapacidad, la creación de una conciencia pública en la materia, así como la creación de una cultura no discriminatoria en todos los ambientes sociales, económicos o políticos.

F. Programa contra la Discriminación basada en la Diversidad Sexual

El objetivo de este Programa es diseñar y proponer acciones institucionales para atender los problemas y conocer las demandas de personas cuya sexualidad es diferente de la heterosexual y que son objeto de discriminación. El objetivo del Programa es asegurar que el derecho constitucional de la no discriminación será garantizado igualmente para esta comunidad. Para alcanzar estos propósitos, las líneas de acción son orientadas a tres metas específicas: 1) el establecimiento de un programa conjunto de acción con autoridades públicas federales y locales, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, para promover la lucha contra la discriminación por preferencia sexual. En el mismo contexto, 2) La promoción de una legislación no discriminatoria dentro del territorio nacional en atención a la diversidad sexual; y 3) el diseño de un programa de capacitación para la población con preferencia sexual distinta a la heterosexual, particularmente para la defensa de sus derechos y para la presentación de quejas y reclamaciones ante el CONAPRED.

III. Política institucional contra la discriminación

La lucha institucional contra la discriminación representa un tema reciente en México. Antes del año 2000, este tema estaba ausente de la agenda pública nacional. Durante mucho tiempo, la noción de discriminación sólo estaba asociada a la desigualdad económica y la sociedad mexicana no veía la discriminación como un asunto de anulación de los derechos fundamentales. La primera vez que la discriminación se consideró como

un asunto clave en el debate político fue en la campaña presidencial del año 2000. Desde entonces, los temas de la discriminación y la exclusión social comenzaron a ser discutidos públicamente y han venido ganando una importancia creciente en la agenda política nacional.

La discriminación es un grave problema en nuestro país y la sociedad mexicana es altamente discriminadora. De acuerdo con la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (2005), nueve de cada diez personas dicen que al menos una vez en su vida han sido discriminados, pero en la misma proporción, estas personas han discriminado a otros mexicanos. Esta situación evidencia que la discriminación tiende a ser circular, es decir, que en ciertas circunstancias una persona puede sufrir un acto de exclusión, pero en otras la misma persona se convierte en un agente activo de discriminación. Desde luego, la discriminación está vinculada con el poder, pero por lo general tiende a relacionarse con los patrones culturales.

Para tener mayor precisión del problema de la discriminación en México resulta interesante considerar la gama de personas que están sujetas a la exclusión social, la cual podría cubrir casi al total de la población en el país. Esto es, 106 millones de personas (2005), divididas de la siguiente manera: 53 millones de mujeres; 13 millones de indígenas; 10 millones de personas que viven con discapacidad; 31 millones de niños; 31 millones de jóvenes; 10 millones de personas que profesan una religión diferente al catolicismo; 8 millones de adultos mayores; 100,000 de personas que viven con VIH-SIDA; y un número no registrado de personas que han sido discriminadas por tener preferencias sexuales distintas a la heterosexual.³

3.1 Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación

El Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación fue diseñado por el CONAPRED y puesto a disposición del público en general a partir del mes de mayo de 2006 y constituye el punto de partida de la política del Estado mexicano para hacer posible el disfrute de todos los derechos y oportunidades para todos los individuos que habitan el territorio nacional.

El Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación del CONAPRED establece la estrategia institucional en cuanto a la coordinación, orientación y evaluación de los resultados de la política pública del Estado mexicano en materia de no discriminación.

El CONAPRED tiene el deber de diseñar una política pública consistente, que incluya medidas positivas y compensatorias. En este contexto, el 17 de mayo de 2005, el CONAPRED presentó al Presidente de la República el

³ *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, CONAPRED-SEDESOL, México, 2005.

primer programa diseñado para combatir la discriminación en y desde la administración pública federal: el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (PNPED).

Este Programa se enfoca a cuatro áreas fundamentales donde la discriminación se presenta con mayor frecuencia en la sociedad mexicana: la salud, la educación, el empleo y el acceso a la justicia. El PNPED también considera acciones en atención a los once grupos más vulnerables en México: mujeres, personas con discapacidad, las personas que viven con VIH-SIDA, adultos mayores, niñas, niños y jóvenes, personas con una preferencia sexual distinta a la heterosexual, migrantes, refugiados y desplazados, indígenas y minorías religiosas.

El PNPED propone políticas públicas para prevenir la discriminación y favorecer la igualdad de oportunidades. El Programa tiene cuatro objetivos: asegurar el respeto del principio constitucional de no discriminación en la esfera social; prevenir la discriminación basada en la edad, el sexo, embarazo, origen étnico, salud, preferencia sexual, discapacidad, religión y las demás condiciones señaladas en el artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; establecer una relación estratégica entre los programas de capacitación, educación y el trabajo; y promover políticas públicas orientadas a los grupos sociales tradicionalmente discriminados.

El PNPED también considera mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y en favor de la igualdad de oportunidades. El mecanismo de evaluación consiste en una serie de indicadores diseñados para evaluar periódica y sistemáticamente el cumplimiento de las acciones denotadas. Para estos objetivos, se propone construir un grupo de seguimiento que tome en cuenta dos cuestiones específicas: 1) el nivel de aplicación de la legislación antidiscriminatoria en México, y 2) la eficacia e impacto social de las políticas públicas diseñadas para avanzar en el área de la igualdad de trato en México.

3.1.1 Política para la Erradicación de la Discriminación a Indígenas

La población indígena de México representa actualmente alrededor de 12% del total del país. Si bien ha disminuido en números relativos, aumentó en términos absolutos de dos millones y medio en 1950 a casi trece millones en 2000. Está distribuida en forma desigual en el territorio nacional, ya que se concentra mayormente en los estados del sur y del sureste; pero no hay entidad federativa en la que no tenga presencia. Es mayoritariamente rural, pero en años recientes también ha aumentado considerablemente en las zonas urbanas, de tal suerte que su presencia en dichas zonas se encuentra oficialmente reconocida. En numerosos municipios del país, sobre todo en Oaxaca, Guerrero y Chiapas, constituye mayoría. Tradicionalmente los especialistas han utilizado criterios

etnolingüísticos para clasificarla, y en la actualidad se habla de la existencia de 62 etnias.

La mayor parte de la población indígena se encuentra en los municipios y estados más pobres de la República, mismos que acusan los menores índices de desarrollo humano y social. En estas regiones se mantiene con frecuencia una agricultura de subsistencia y autoconsumo en un medio ambiente agreste y duro, en el que la tierra no rinde lo suficiente para alimentar a la familia, obligando a la gente a emigrar cada vez en mayor número, incluso al extranjero, para solventar sus necesidades. En su gran mayoría, los indígenas emigrantes son campesinos minifundistas y jornaleros.

Es precisamente en materia de procuración y administración de justicia donde se expresa mayormente la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, quienes denuncian ser víctimas de discriminación, vejaciones y abusos. Informes recibidos señalan que muchos indígenas indiciados se encuentran desamparados ante los agentes del ministerio público o el juez por no hablar o entender el castellano y no contar con un intérprete en su lengua, a pesar de que la ley establece este derecho. Son escasos y generalmente poco capacitados los defensores de oficio que operan en zonas indígenas, donde la gente por lo común no tiene recursos ni posibilidades de contratar los servicios de un abogado defensor.

Es práctica ampliamente generalizada la detención de sospechosos o presuntos delincuentes sin orden de arresto, la detención preventiva por un tiempo que excede el estatutario, el allanamiento de morada, el robo de pertenencias de las víctimas y otros abusos y negación del debido proceso, de los cuales son culpables las policías municipales y estatales, y a veces la policía preventiva e incluso elementos del ejército. Uno de los temas recurrentes refiere a abusos físicos y tortura a detenidos indígenas, así como poca efectividad de las denuncias al respecto. Existen documentación y testimonios sobre indígenas muertos en circunstancias no aclaradas mientras estaban en manos de la autoridad. Los juicios en que se ven involucrados los indígenas están con frecuencia plagados de irregularidades, no solamente por la falta de intérpretes y defensores capacitados, sino también porque el ministerio público y los jueces suelen ignorar las costumbres jurídicas indígenas. En ocasiones las sentencias dictadas están fuera de toda proporción con los delitos imputados, como sucede en los casos vinculados con delitos ambientales o contra la salud, o a las leyes federales de armas y de telecomunicaciones.

Las irregularidades que sufren los presos indígenas han obligado a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y algunos gobiernos estatales a establecer programas de excarcelación que han beneficiado a numerosos detenidos en distintas partes de la República. La CDI vigila, con medios insuficientes, la estricta aplicación de la ley a los indígenas inculcados.

En este cuadro existe también la corrupción y la impunidad en la procuración y administración de justicia, por lo que muchos indígenas desesperan de acudir a la procuraduría de justicia, a los tribunales y aun a las instancias públicas de protección de los derechos humanos, por carecer de confianza en los mismos. También se reportan casos de abusos o incluso delitos (como violaciones) cometidos por elementos del ejército contra la población civil indígena en zonas de conflicto o de agitación social. La situación de los presos indígenas en diversos reclusorios es preocupante.

3.1.2 Estudios e Investigaciones con Material Relativo a Indígenas (de manera parcial o total)

2004.

1. Información estadística relevante sobre la discriminación en México.
2. Elementos sobre la situación de la discriminación en México.

2005.

1. Análisis y discusión de los Sustentos Teóricos del Marco Normativo Internacional en Materia de Discriminación.
2. Selección de textos sobre discriminación. Estudio introductorio.
3. El derecho a no ser discriminado entre particulares.
4. Informe sobre la discriminación en el campo laboral.
5. La no discriminación en el texto de la Constitución Mexicana.
6. La normatividad en el sistema educativo: acceso, trato y exclusión.
7. Construcción de un marco teórico sobre la discriminación: la discusión académica y la acción institucional.
8. Identificación de la normatividad existente en el campo laboral, los medios de comunicación y el campo religioso, principalmente con presuntos aspectos discriminatorios.
9. Análisis de los principales instrumentos de captación de información estadística y geográfica en el ámbito federal.
10. Guía sobre Asignaciones presupuestales con criterios de no discriminación de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

2006.

1. La construcción, en el imaginario social, de la autoidentificación identitaria, la otredad, la intolerancia y discriminación étnica y racial: estudio y análisis de encuesta aplicada en una población de niños y niñas entre 8 y 12 años de edad.
2. Diagnóstico de la discriminación en el estado de Chihuahua.
3. Identificación y análisis de las políticas públicas establecidas para combatir la discriminación hacia las personas con discapacidad en el ámbito nacional.

4. Identificación y análisis de las políticas públicas establecidas para combatir la discriminación hacia las personas adultas mayores en el ámbito nacional.
5. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación Comentada.
6. Estudio sobre mujeres indígenas migrantes, a partir del caso San Quintín y Tijuana en Baja California.

Nueva convocatoria 2006:

1. Participación de grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de acciones afirmativas y en el diseño de Políticas Públicas.
2. Afrodescendientes en México; reconocimiento y propuestas antidiscriminación.

Materiales alusivos al tema, disponibles en el Centro de Documentación: 175 libros, 10 revistas, cinco películas y 59 sobre el Proyecto 2006 Seguimiento de notas periodísticas.

3.1.3 Opiniones a iniciativas legislativas en materia indígena y/o correlacionadas: 2004, 2005 y 2006

1. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.
2. Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 1916 del Código Civil Federal, presentada el 7 de diciembre de 2004.
3. Iniciativa que reforma diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
4. Iniciativa que adiciona una fracción xxiv, al artículo 9, y la fracción iv, al artículo 20 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
5. Iniciativa que reforma el artículo 323 del Código Civil Federal, en materia de violencia familiar.
6. Iniciativa de Ley del Trabajo Sexual para el Distrito Federal.
7. Iniciativa que reforma y adiciona las fracciones x, xii, xiii y xviii del artículo 7 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.
8. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, de la Ley General de Educación, de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados.
9. Iniciativa que reforma el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
10. Minuta por la que se reforma la fracción x, del artículo 7, y se adicionan dos párrafos al artículo 2 de la Ley General de

Educación aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados el 08 de febrero de 2005 y recibida en cámara revisora el 10 de febrero de 2005.

11. Iniciativa que reforma la fracción vi del artículo 9 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
12. Opinión a la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
13. Opinión a la iniciativa que reforma y adiciona los artículos 59, 61 y 164 de la Ley Federal del Trabajo.
14. Opinión a la iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud en materia de asistencia para discapacitados.
15. Opinión a la iniciativa que reforma los artículos 14 y 17 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
16. Opinión a la iniciativa que reforma los artículos 449, 475 y 618; y adiciona los artículos 456 bis y 475 bis al Código Civil Federal.
17. Iniciativa que reforma el tercer párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
18. Opinión a la iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona una fracción xiv Bis al artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
19. Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Radio y Televisión.
20. Iniciativa que reforma el artículo 3 de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.
21. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un título Decimoséptimo Bis, denominado Delitos contra la Dignidad de las Personas, del Código Penal Federal.
22. Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.
23. Ley Federal de Radio y Televisión.
24. Adición de un párrafo cuarto al artículo 1, constitucional.
25. Reforma al artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
26. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
27. Propuesta de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, presentada el 02 de febrero de 2006 por las Comisiones Unidas de Equidad y Género, de Gobernación y de Justicia y de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.
28. Ley General de Educación, la Ley Federal del Trabajo, la Ley General de Salud y la Ley del Seguro Social.
29. Ley Federal de Radio y Televisión.
30. Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

31. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de Asistencia Social; de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles; del Instituto Mexicano de la Juventud; del Instituto Nacional de las Mujeres; General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; y General de Educación.
32. Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

3.1.4 Situación de las poblaciones indígenas de acuerdo a PNPED

Las cinco entidades con mayor proporción de población indígena (Puebla, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Oaxaca) se encuentran en los últimos cinco lugares de la clasificación del índice de Desarrollo Humano de todo el país. De los 386 municipios considerados de alta marginación en el país, 209 son de población mayoritariamente indígena.

El municipio de Coicoyán de las Flores, eminentemente indígena, tiene el lugar más bajo en el índice de Desarrollo Humano. Las actuales condiciones de vida de Coicoyán de la Flores son equivalentes a las que existían de manera generalizada en el país hacia 1937.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 75% de la población indígena no ha terminado la educación primaria. Más de 50% de las viviendas de los indígenas no cuenta con servicio de electricidad, 68% carece de agua, 90% no tiene drenaje y 76% tiene piso de tierra.

Las y los alumnos indígenas de cuarto año de educación primaria que cumplen con habilidades de lecto-escritura constituyen apenas el 8%, cuando el promedio nacional asciende a 25%.

México es el territorio nacional que alberga la mayor concentración de población indígena del continente americano. Entre la población indígena la mortalidad infantil es de 48 de cada 1,000, casi el doble de la media nacional (28 de cada 1,000).

Indígenas

A continuación se mencionan algunos datos que representan la situación de las poblaciones indígenas, de acuerdo al PNPED:

La reproducción del ciclo discriminación-pobreza-mayor discriminación mantiene a los pueblos y comunidades indígenas en una permanente situación de desventaja e indefensión sociales.

Con el propósito de generar información que permita caracterizar y entender mejor el fenómeno de la discriminación, el CONAPRED y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) realizaron la primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, en el año de 2005, de acuerdo a dicha encuesta se obtuvieron los siguientes resultados con relación a la discriminación por origen étnico: Total encuestados 5,608; Indígenas 765

A primera impresión, el mexicano promedio no da un trato discriminatorio hacia la población indígena. De hecho, a primera impresión,

existe un trato de consideración hacia este grupo. Sin embargo, todavía permea una cultura de discriminación del mexicano(a) promedio.

- Nueve de cada 10 indígenas afirman que sí hay discriminación en su contra.
- Nueve de cada 10 indígenas afirman que no obtienen trabajo a causa de su origen étnico.
- Tres de cada cuatro indígenas consideran que tienen menos posibilidades para asistir a la escuela que los demás mexicanos.
- Dos de cada tres indígenas afirman que tienen pocas o nulas posibilidades para mejorar su calidad de vida.
- Nueve de cada 10 indígenas piensan que en México hay discriminación por el sólo hecho de pertenecer a una etnia.

La Encuesta también expone el modo como es tratada la población indígena:

- El 43% de la población opina que las y los indígenas tendrán siempre una limitación a causa de sus “características raciales”.
- El 40% de las y los mexicanos está dispuesto a organizarse con otras personas para solicitar que no se permita a un grupo de indígenas establecerse cerca de su comunidad.
- Uno de cada tres considera que lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es no “comportarse como tales”.

Los resultados de esta Encuesta Nacional, primera en su tipo en América Latina, nos permiten reiterar que México sigue siendo un país con serios problemas de desigualdad y que estamos aún muy lejos de que todos sus habitantes puedan contar con las suficientes oportunidades para desenvolverse plenamente en los diversos ámbitos de la vida.

Algunas actividades que el CONAPRED ha llevado a cabo con los pueblos indígenas:

Línea de Desarrollo 1. Desarrollo Cultural.

Línea de acción 1.1 Promoción del respeto a la diversidad cultural de los pueblos indígenas.

1.1.2. Fomentar, promover y difundir las diferentes expresiones y manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, tales como el arte, la literatura, las artesanías, la gastronomía y la tradición oral.

Del 18 de noviembre al 2 de diciembre de 2005 se desarrolló la exposición pictórica *Imágenes Mexicanas* de la artista plástica Irene Becerril, quien tiene discapacidad auditiva (hipoacusia accidental) en las instalaciones del CONAPRED. El propósito de la misma es el de que, a través de la sensibilidad y el talento de la artista se aprecie, plasmado en su obra de arte expuesta, la diversidad étnica y cultural de nuestra sociedad y que se pueda valorar ese núcleo de solidaridad que el CONAPRED establece en sus tareas cotidianas para abonar a las comunidades indígenas el respeto a sus derechos y libertades, a sus tradiciones y costumbres así como a la revaloración de su cultura en el marco de los derechos humanos y las garantías individuales.

En colaboración con la CDI, se editó la colección de cuentos de la serie Kipatla, de los cuales dos están siendo distribuidos a nivel nacional, el primero de ellos titulado *El Secreto de Cristina* y el segundo *La Tonada de Don Juan*.

Se firmó un convenio específico de colaboración con Radio Universidad Veracruzana para producir y editar una serie radiofónica basada en los cuentos del proyecto editorial Kipatla, para ser distribuida y difundida entre organizaciones educativas, gubernamentales y civiles interesadas en la promoción del respeto y el aprecio a las diferencias. Este proyecto tiene como objetivo promover entre la población, sobre todo en los sectores infantil y juvenil, con énfasis en la población indígena, la posibilidad de percibir las diferencias culturales, físicas o sociales como elementos de enriquecimiento comunitario y crecimiento personal y promover la convivencia armoniosa y constructiva con los sectores sociales que las presentan, empleando para ello los recursos de la radio.

Actualmente se está trabajando en el diseño de contenidos y elaboración de un libro de actividades con temas sobre la Cultura de la No Discriminación los cuales serán traducidos a diversas lenguas indígenas.

A través de la cooperación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), el CONAPRED impulsa la educación intercultural bilingüe en el sistema educativo nacional y promueve la inclusión de contenidos curriculares dirigidos a promover aspectos de la diversidad cultural en educación básica.

Línea de Desarrollo 2. Vigencia de Derechos.

Línea de acción 2.1 Promoción del respeto y el ejercicio de los derechos indígenas.

2.1.2 Apoyar acciones que promuevan el acceso de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado y permitan un trato justo en los órganos de administración e impartición de justicia.

Se trabaja en el diseño de contenidos, procedimiento de piloteo y aplicación de un curso-taller sobre el ejercicio del derecho a no ser discriminado dirigido específicamente a las comunidades indígenas.

Línea de acción 2.2 Participación y consulta indígena.

2.2.1 Promover la participación de los pueblos indígenas, mediante acciones coordinadas con los tres órdenes de gobierno, con pleno respeto de sus derechos.

En el mes de septiembre de 2005 se firmaron convenios generales de colaboración con el Instituto Electoral de Oaxaca y el Instituto Estatal de Educación para Adultos con el propósito de desarrollar acciones con ambas instancias que promuevan el ejercicio de sus derechos y la cultura de la igualdad. En el caso del Instituto de Educación para Adultos se está trabajando un cartel alusivo al tema de la prevención de la discriminación y para impulsar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, además de un tríptico donde se resalta la importancia de la alfabetización que hace énfasis en el conocimiento de los derechos indígenas y de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, mismo que será traducido en las diversas lenguas madres de cada región. Asimismo, se está trabajando en el diseño y elaboración de un libro de actividades con temas sobre la Cultura de la No Discriminación traducido también en diversas lenguas indígenas, además de la realización de un curso-taller sobre el ejercicio del derecho a la no discriminación, dirigido específicamente a las comunidades indígenas.

En el estado de Oaxaca tres de las regiones que están siendo alfabetizadas por el Instituto Estatal de Educación para los Adultos, el propósito fue observar cómo trabaja el Instituto Estatal de Educación para Adultos con diversas comunidades indígenas y poder desarrollar acciones conjuntas de impulso al conocimiento y ejercicio del derecho a no ser discriminado. Aprovechando la visita se impartió una plática sobre la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y acerca de las funciones del CONAPRED enfatizando el apoyo que como institución se brinda en defensa de la igualdad de oportunidades, dichas pláticas se impartieron con traducción en la lengua madre de cada comunidad. Las regiones visitadas fueron: Mixe, Comunidad de Llano Crucero, Ayutla; Zapoteca, Comunidad de Asunción, Ocotlán; Chinanteca, Comunidad Ixtlán, San Pedro Yolox.

En la elaboración del Programa Nacional para Prevenir la Discriminación, aún sin publicar, se incluyó un apartado sobre el acceso de las comunidades indígenas a los servicios de salud, problemática que surge tanto por la ubicación geográfica de los hospitales, como por la atención que proporcionan los servidores públicos.

Se asistió a San Cristóbal de las Casas, municipio del estado de Chiapas, México, los días 13 y 14 de octubre de 2005, donde se impartió la Conferencia *Educación y No discriminación* en el marco de la conmemoración del 5° Aniversario de la Escuela Normal Indígena Intercultural Bilingüe, y a la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) "Las Margaritas" los días 16 al 17 de junio del presente año, con el objetivo de impartir la Conferencia *Hacia una Cultura de Respeto hacia la Diversidad* en el marco de la conmemoración del 10° Aniversario de la Creación de la Subsede Universidad Pedagógica Nacional, "Las Margaritas".

En dicha comisión además de la ponencia referida, en la cual se dieron a conocer las funciones del CONAPRED, su organización y las actividades en materia educativa que se han llevado a cabo, se repartió el material enviado con anterioridad para hacer difusión del material del CONAPRED, incluyendo 100 programas que se enviaron en días pasados y para apoyar a los profesores tojolabales de la UPN. Cabe mencionar que en dicho evento se repartieron acuerdos y se recavaron 80 firmas de adhesión al Acuerdo Nacional por la Igualdad y Contra la Discriminación.

Se participó en la "Feria de Diversidad Cultural", evento organizado por la Delegación Cuahutémoc, del gobierno del Distrito Federal, realizada del 24 al 30 de octubre de 2005 en la Plaza Manuel Tolsá, en el Centro de la Ciudad, en donde se entregó a los asistentes material editorial del CONAPRED, mismo que tiene como objetivo central impulsar la cultura de la No discriminación. Tenemos el compromiso en conjunto con la Delegación Cuahutémoc de impartir el taller denominado "Discriminación por Etnias" dirigido a funcionarios públicos y personas interesadas en el tema.

El CONAPRED ha venido colaborando de manera significativa con el Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, un ejemplo de ello ha sido la participación de funcionarios del Consejo en el Foro Internacional: "Los Derechos Humanos de los Migrantes", que se celebró en junio pasado y en el Foro Internacional sobre "Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales" en julio del presente año. En ambos espacios de análisis y discusión nuestro Consejo ha tenido ocasión de exponer la política de antidiscriminatoria del gobierno federal en materia de población migrante y población indígena.

En Septiembre del presente año el CONAPRED asistió como invitado especial a la "Semana Centroamericana del Migrante" que se celebró en la Ciudad de San Salvador, El Salvador y que fue organizada por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, con el objetivo central de divulgar el trabajo realizado por el Consejo en materia de lucha por la discriminación a las personas migrantes.

Durban

De manera particular el CONAPRED cumple con la tarea encomendada por la sociedad mexicana para luchar en contra de la discriminación en cuatro áreas específicas:

1. La apuesta por el cambio cultural a través de la difusión de 105 principios y valores que sustentan a una convivencia respetuosa y tolerante en lo diverso; una nueva cultura en donde se respete el principio de igualdad que permita eliminar gradualmente las prácticas discriminatorias en el ámbito público y privado.
2. El diseño de políticas públicas tendientes a prevenir y eliminar la discriminación.
3. La posibilidad de proponer e influir en la revisión y creación de marcos normativos que incluyan cláusulas antidiscriminatorias; y
4. A través de mecanismos específicos de atención para las personas que han sido sujetas de discriminación como son la recepción de quejas y reclamaciones.

A la distancia de la Conferencia de Durban, hoy México está mejor provisto de herramientas institucionales para prevenir y eliminar las distintas formas de discriminación. Hemos dado un paso importante en esta lucha, pero es apenas el inicio de un camino largo que tenemos que recorrer en forma conjunta la sociedad civil organizada, las instituciones gubernamentales y la sociedad en general.

A través del intercambio de ideas y de propuestas, las instituciones participantes esperamos contribuir a la tarea de identificar tendencias, problemas y perspectivas en 105 avances sobre la Conferencia de Durban, a fin de que en su momento estemos en posibilidades de preparar normas internacionales complementarias que fortalezcan y actualicen 105 instrumentos internacionales y nacionales en contra de todas las formas de discriminación.

La existencia de una política antidiscriminatoria del Estado mexicano constituye la mejor expresión del cumplimiento de 105 compromisos que adquirimos en Durban. Es una manera en que todas las instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y sociedad en general, involucradas en esta magna tarea expresamos nuestro compromiso con la eliminación de todas las formas de discriminación en la ruta de avanzar hacia la conformación de una nación en donde todos sus habitantes se consideren y sean tratados como iguales.

3.1.5 Quejas atendidas por el CONAPRED en materia indígena

A continuación se presentan algunos casos de quejas que fueron atendidas en este Consejo en relación con las personas indígenas.

1. Q30/04: La Asamblea de Migrantes Indígenas demandan a Rexona y la empresa ISA por un anuncio en el metro que decía: “Para que el Metro no huela a Indios Verdes: Rexona. Ahora nadie va a oler mal”.
2. Q46/04: A solicitud del Comité de Padres de Familia, se niega la inscripción a una menor portadora de VIH en una escuela primaria. (Lachixonase, Oaxaca)
3. Q27/05: El peticionario, es representante de la Unión Nacional Integradora de Organizaciones Solidarias y de Economía Social A.C. (UNIMOSS); la cual, según lo manifiesta, impulsa el desarrollo productivo del campo. Debido a un evento nacional en la Ciudad de México, esta asociación reservó 30 habitaciones en el Hotel Misión, quien a su vez convino reservar en el Hotel Melía Reforma; muchos de los asistentes al evento eran indígenas y al llegar a hospedarse, fueron rechazados por la gerencia del hotel aduciendo que: se reservaban su derecho de admisión, y en este caso más, por su aspecto. Posteriormente, les fue cerrada la puerta principal del Hotel para impedir su acceso, y al intentar entablar un dialogo repitieron lo antes citado.
4. Q137/05: La queja fue enviada por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) por no ser de su competencia. El peticionario expresa que los indígenas de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, son víctimas de discriminación por parte de la sucursal bancaria HSBC, pues según sus testimonios, las personas con rasgos indígenas, tiene que formar una fila separada del resto de las personas y fuera de la sucursal, en la banqueta; la referida fila de la banqueta no es la única, pues después de ella tienen que volverse a formar en una fila de visitantes, a la cual tienen libre acceso otras personas que no presentan rasgos indígenas lo que les causa una espera que incluso rebasa las tres horas.
5. Q146/05: Este Consejo Nacional, inicia de oficio una queja en razón de la recepción de un correo electrónico en el que se señala que en la comunidad de San Nicolás, Municipio de Ixmiquilpan Hidalgo, el delegado del referido municipio encabezó hace algunos años un movimiento para expulsar de la comunidad a quienes llamó: “infieles evangélicos”; el siguiente delegado ha continuado con la misma línea discriminatoria pues una reunión ante mil quinientos católicos que él encabezó se decidió que treinta familias indígenas evangélicas salgan de la comunidad lo cual aunque no se ha llevado a cabo, representa un conflicto que puede tener consecuencias graves. Además no se les ha permitido construir un Templo para practicar sus creencias y se les ha amenazado con confiscarles su terreno y repartirlo.

Entre la reclusión y la exclusión. La discriminación diferenciada contra las mujeres indígenas*

Paloma Bonfil S.**

*“Yo veo como que las puertas están allí,
Pero no nos dejan caer por ellas”
(Foro Discriminación y migración, Tijuana, 2002.)*

Hoy día nadie pone en duda la existencia de distintos mecanismos sociales, culturales y económicos que se traducen en intolerancia y marginación en sus diversas manifestaciones, ni la urgencia prioritaria de combatirlos para asentar en las naciones y en los distintos colectivos un Estado de derecho y un marco de promoción del respeto a la persona humana en su maravillosa diversidad. A escala global, se cuenta con un discurso ampliamente consensuado sobre los derechos inherentes de los individuos y los grupos sociales en razón de su simple humanidad. Incluso se ha planteado que la vulneración de los derechos fundamentales constituye un obstáculo importante para el desarrollo, en el más amplio sentido del término.

Pese a este difundido consenso, que ha resultado en instrumentos internacionales y nacionales de protección a los derechos humanos, en la ampliación de esa cobertura y en una reflexión compartida que documenta la complejidad de la problemática en los distintos entramados sociales, sigue existiendo un vacío importante de documentación e información sobre las pláticas de discriminación y exclusión que vulneran los derechos de algunos sectores de la población.

En la lucha colectiva de las diversas fuerzas sociales que promueven la construcción de sociedades normadas por el respeto básico a las personas que las integran, se ha buscado construir un concepto que abarque al ser humano y que permita sentar las bases de la protección a sus derechos esenciales. Esta unificación —que se retrata en la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos— ha sido uno de los logros más importantes en términos de las normas de convivencia social que se han establecido a escala universal y ha permitido la construcción de instrumentos de protección que incluyen leyes, tribunales, acciones positivas, foros de denuncia, medidas compensatorias y de vigilancia, así como acciones de reparación, entre otros.

* Este texto fue publicado en *Diagnostico de la Discriminación hacia las mujeres indígenas*, BONFIL SÁNCHEZ, Paloma, MARTÍNEZ MEDRANO, Elvia Rosa, (coord.) México, CDI 2003, Colección Mujeres Indígenas, pp. 350. Se publica con autorización de la autora.

** Directora de Fortalecimiento de Capacidades de los Indígenas de la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales de la CDI.

En este proceso de construcción de un Estado de garantías esenciales para los seres humanos se ha logrado mucho, si bien persisten importantes vacíos que dejan en la indefensión o la vulnerabilidad a amplias capas de la población y que han sido señalados insistentemente como parte de las agendas pendientes de derechos humanos. Así, aún reconociendo la importancia innegable de tales avances, las dos últimas décadas de derechos humanos que remiten al ejercicio de la diferencia y que por eso cuestionan una concepción unitaria o monolítica de los derechos humanos y en última instancia, de la humanidad. Los derechos asociados a la pertenencia de género ó étnica; y los derechos vinculados al ejercicio de identidades diferenciadas son algunos de los reclamos más beligerantes en las postrimerías del siglo xx y los albores del nuevo milenio.

Así, el reconocimiento de las especificidades ha llevado a la necesidad de construir un marco de respeto y valoración de la diversidad y en este proceso se han impulsado instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); en tanto que se negocian otros más, como la Declaración sobre Derechos Indígenas de las Naciones Unidas.

En cualquier caso, estos nuevos instrumentos responden por un lado, al hecho incontestable de que la humanidad se construye en la diversidad; y por otro lado, a que existen sectores de la población especialmente vulnerados en sus garantías básicas por razones históricas, culturales, económicas y políticas que explican su subordinación particular. Por tanto, el sentido último de esos instrumentos es recuperar, al menos en el ámbito del derecho internacional, el principio moral y jurídico de la igualdad que toma en cuenta las diferencias entre los individuos y las colectividades. Así, el reconocimiento de estas diferencias, desigualdades y diversidades permite retomar la noción abstracta de igualdad ante la ley, como una igualdad basada en la diferencia; es decir, en el respeto a los derechos individuales y colectivos de quienes son diferentes y no se identifican necesariamente con los valores mayoritarios.

Entre los sectores más visibles de esta diferencia traducida en desigualdad se cuentan las mujeres, los pueblos indígenas y las minorías sexuales. Cuando estas condiciones se concentran —todas o en parte— en algún grupo particular de la población, se producen fenómenos de exclusión e intolerancia acrecentados que niegan la existencia de garantías a los derechos humanos de esta población. Tal es la situación de las mujeres indígenas.

La lucha específica por los derechos indígenas en México —y en el continente americano— retoma la herencia colonial como punto de partida y denuncia la condición de atraso, pobreza y discriminación que somete hoy a las grandes mayorías indias del país. Además del atropello constante a los derechos humanos de los integrantes de las colectividades

indígenas, se denuncia el acoso a su existencia colectiva y el deterioro de las condiciones necesarias para su reproducción como grupos culturalmente diferenciados; es decir, la falta de garantías para el respeto a los derechos humanos de estos grupos.

En el caso mexicano es claro que el término indígena no se refiere a una denominación racial, ya que difícilmente tras varios siglos de contacto y mestizaje podría pensarse que existen en nuestro territorio grupos racialmente "puros". Así la identidad indígena remite al reconocimiento de una diferencia cultural y a una condición social valoradas diferencialmente por la sociedad nacional. Desde la perspectiva de los propios actores, la identidad indígena se expresa en un arraigado sentido de pertenencia individual colectiva, en un proyecto a futuro y en una práctica cotidiana de las relaciones sociales, políticas, culturales y económicas.

Tierra, territorio, lengua, autonomía, marcos normativos tradicionales. Sistemas jurídicos propios, o incluso derecho indígena, han sido algunas de las banderas esgrimidas por las organizaciones indígenas del país en la búsqueda del reconocimiento a su existencia colectiva. En ese proceso se han demandado medidas como el cumplimiento de la letra del Convenio 169, además de reformas constitucionales necesarias para el aseguramiento de estas condiciones y otras medidas legislativas destinadas a reparar la deuda histórica pendiente con estos grupos de la población nacional.

Igual que en México, los pueblos indígenas de otros puntos del continente también se han movilizado persistentemente para demandar el respeto a sus bases materiales, culturales y jurídicas de existencia. La movilización ha sido tan fuerte y fundamentada, que la exigencia por los derechos nacionales para determinar nuevas maneras de convivencia entre las sociedades indias y las no indias, así como de relación entre los pueblos indios y los Estados nacionales. En este movimiento, demanda y denuncia han venido de la mano y es precisamente en este proceso en el que se ha venido generando también, la conciencia y la presencia visible de algunos sectores componentes de los pueblos indígenas.

Lo anterior es relevante debido a que la exigencia del respeto, la observación y el cumplimiento de los derechos totales de los pueblos indígenas han demostrado la pervivencia de una condición heredada y nunca resuelta de discriminación contra los indígenas, si bien, al mismo tiempo han permitido la visibilización de otros procesos de exclusión que se agudizan entre algunos sectores componentes de esta población, debido a factores combinados de subordinación por razones de género, generación, ocupación, educación e ingresos, por ejemplo.

Así el hecho de que un grupo poblacional como el de los pueblos indígenas denuncie la condición de discriminación que ha marcado y marca su relación con la sociedad nacional y sus instituciones, implica en sí mismo la necesidad urgente de revisar la forma en que construimos nuestros sistemas de valores y de relación con la diferencia y la otredad.

El solo reconocimiento de la existencia y reproducción de los procesos discriminatorios, de exclusión, de intolerancia y de prejuicio convoca a una obligada revisión de la ceguera cultural y social en la que, dentro del país hemos fincado nuestra idea de democracia; y exige la necesaria construcción de soluciones y alternativas.

La discriminación constituye un fenómeno social y cultural que atraviesa todos los ámbitos de la existencia de quienes la perpetran y de quienes la padecen; es un obstáculo para el desarrollo y para la plena instalación de un Estado de derecho y para la democracia. En estas épocas, cuando la esperanza de alcanzar la justicia social y un mundo más justo con espacio para todos ya no tienen como referente la construcción del socialismo, el comunismo o algún otro sistema institucional de redistribución del poder y de los recursos, la vocación por la equidad se ha vuelto hacia los pactos democráticos. Esto último también se debe a la necesidad de construir sistemas sociales de relación que incluyan la diferencia, la disidencia, la diversidad y la pluralidad. Evidentemente, todo esto constituye aún una tarea pendiente, y su falta de concreción y aterrizaje sigue minando las posibilidades de desarrollo de los pueblos indios, de las mujeres, de los jóvenes, de los migrantes o de las minorías sexuales y religiosas, con el consecuente debilitamiento de los procesos democráticos que tan trabajosa y afanosamente hemos impulsado.

En este contexto que marca la condición y la posición de las mujeres indígenas y en el que se produce y perpetúa la discriminación bajo diversas modalidades. En este proceso, las demandas y necesidades de las mujeres indígenas coinciden cada vez más con las de otros sectores subordinados de la sociedad que, por distintas circunstancias, no disfrutaban del ejercicio pleno de sus derechos. El reclamo creciente por el derecho a la diferencia y a la diversidad, en su combinación de género y etnia, ha permitido distinguir los componentes que conforman los colectivos sociales. Así dentro de la población nacional, la denuncia y la demanda por la diversidad han permitido identificar las necesidades y reclamos específicos de los pueblos indios; del mismo modo, dentro de "la" población nacional, empieza a entenderse la diferencia entre las vivencias colectivas e individuales de hombres y mujeres y por tanto la necesidad de conocer, reconocer y atender las demandas de género. En este mismo sentido el estereotipo de "familia" como una unidad indistinta, ha tenido que descomponerse para el reconocimiento de las diversas formas de asociación familiar y afectiva a las que recurre la población. Finalmente, la distinción primaria entre hombres y mujeres y sus relaciones diferentes y desiguales, también ha llevado al reconocimiento de la diferencia vivencial de las distintas etapas del ciclo de la vida, a través del factor de la generación.

Esta fragmentación de los amplios conjuntos sociales en subsectores específicos ha respondido — como se ha señalado ya — por un lado, a la movilización de los actores sociales por la denuncia de su condición y la defensa de sus derechos, y por otro, al reconocimiento social — todavía

no extensivo— de que una respuesta específica a esas necesidades y demandas constituye una prioridad para el logro de la convivencia y el desarrollo con inclusión, democracia y equidad. Estos procesos, a su vez, son condición ineludible para superar la discriminación.

Así la discriminación constituye un proceso social al que se asocian prácticas, valores, prejuicios y hasta sistemas institucionales que reproducen la exclusión, la marginación y la desventaja, remontarlos es una tarea colectiva que sólo puede tener éxito si se hace a través de un movimiento de pinza; por una parte, con el rechazo de esta situación —movilización, denuncia, visibilización y conciencia— y la reformulación de los valores culturales por parte de los grupos sujeto de discriminación; y por otra parte, mediante la actuación y el apoyo efectivo de los sistemas institucionales para remover las barreras del prejuicio, el racismo, la intolerancia y la dominación —difusión de derechos, campañas mediáticas, modificaciones legales y reglamentarias, acción positiva, etcétera.

La práctica de la discriminación, en el ámbito colectivo o individual, constituye una conducta aprendida que sólo puede superarse mediante un proceso de reflexión-conciencia-transformación. Reconocer la existencia de la discriminación, nombrar las formas en que se manifiesta, inconformarse con su reproducción, denunciarla y proponer alternativas son los pasos que ha recorrido diversos grupos sociales en el reclamo por sus derechos.

Este libro, con sus reflexiones, sus testimonios y sus diálogos, pretende ser un aporte a la construcción de la pinza necesaria ya mencionada. Para integrarlo, fue necesario aportar los recursos interinstitucionales para convocar a un ejercicio compartido; sin embargo, de poco habría valido todo ello sin el compromiso, la participación y la voluntad de las diversas personas que construyeron el proceso, acercando sus geografías, su memoria y su experiencia a este primer dibujo de la discriminación contra las mujeres indígenas.

Por otro lado, el ejercicio de documentar la discriminación específica de las mujeres indígenas en el México contemporáneo, resulta de la obligación de las instituciones, el Estado y la sociedad nacionales tienen de responder a los compromisos que el país ha asumido ante su propia ciudadanía y ante las instancias internacionales para promover las agendas de equidad, igualdad y plenitud de derechos.

En el caso específico de las mujeres indígenas, la documentación y el combate a la discriminación particular que las aqueja derivan de las recomendaciones internacionales que promueven el respeto a la diversidad y la pluralidad culturales, así como a aquellas que se centran específicamente en la situación de desventaja acrecentada que padecen las mujeres en la mayoría de las sociedades del mundo. En México, responder a estos compromisos constituye una prioridad para acelerar el establecimiento de las condiciones básicas para el ejercicio de la ciudadanía plena de todas las mexicanas, pues mientras esto no se haya alcanzado, la madurez del pacto social de la nación sigue en entredicho.

La desventaja acumulada de las mujeres como ciudadanas minorizadas en las distintas sociedades es un hecho reconocido ya plenamente en los documentos internacionales y en varios de los diversos instrumentos nacionales de equidad y protección de los derechos vigentes. Desde 1979, la asamblea general de las Naciones Unidas sometió a firma y ratificación o adhesión la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en seguimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos donde se establece el principio de la no discriminación, al proclamar que los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración. El documento establece un cuerpo de treinta artículos dirigidos a prevenir y erradicar la discriminación contra las mujeres.

La Convención señala que “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana; [...] entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad”.

Así, en su Art. 1 la Convención define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o cualquier otra esfera”.

La existencia de este fenómeno entre mujeres indígenas ha sido denunciada por ellas mismas en diversos foros, reuniones y declaraciones, que dan cuenta de la forma en que se construye lo que en su propia voz las indígenas han definido como la “triple discriminación”: por ser indígenas, por ser mujeres y por ser pobres:

Lo que las mujeres indígenas no podemos hacer: no podemos salir, organizarnos, aprender más. Nos tapan el camino. No podemos hablar, No sabemos leer ni escribir. No podemos hablar con otros hombres. Lo que no nos dejan hacer, lo que no podemos haber, son nuestros derechos y nos los quitan la comunidad, el marido, los hijos, los padres y hasta nosotras mismas. Nos lo quita la pobreza. Todo esto también pasa porque nosotras no tenemos mucho valor, estábamos acostumbradas a vivir en la ignorancia y a que no podíamos participar ni hablar. No considerábamos que nosotras tenemos valor.¹

Como instrumento de protección y promoción de los derechos de las mujeres, la Convención destaca el papel de los Estados nacionales en el

¹ Los derechos de las mujeres en nuestras costumbres y tradiciones, Encuentro-taller, San Cristóbal de las Casas, México, mayo, 1994.

establecimiento e un marco jurídico e institucional que promueva la igualdad entre hombres y mujeres y las proteja contra todo acto de discriminación. En su articulado, la Convención señala las medidas –jurídicas, institucionales y políticas– que habrán de tomarse para asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres en el ámbito público y político; en el desarrollo económico; en la protección familiar; en los sistemas de valores; en el acceso a la educación; en materia de violencia; en el acceso a los recursos, el ingreso y el empleo; en el acceso a y el disfrute de la salud; y, en el ejercicio de las libertades individuales.

Dada la ratificación mexicana de la Convención en 1981 y de su protocolo facultativo, cada uno de los ámbitos anteriores debe ser tutelado por el Estado y sus instituciones, mientras que los avances y problemas tienen que informarse anualmente ante la comisión para el Avance de la Mujer, de la ONU. Lo anterior supone, nuevamente, conocer y reconocer la magnitud y las manifestaciones del problema.

En este sentido, las temáticas de los cuatro foros-taller, cuyos resultados se presentan en este volumen, los testimonios de las mujeres indígenas que ofrecen sus reflexiones sobre la vivencia de la discriminación en los ámbitos específicos y las colaboraciones de las académicas que se incluyen, constituyen todas miradas y reflejos de un prisma complejo que apenas comienza a develarse. Difundirlo, ampliarlo y profundizarlo son tareas que –esperamos– se desprendan de esta primera lectura, quizá en apariencia demasiado emocional, de la experiencia de la discriminación, la subordinación, la exclusión y la intolerancia.

Tal vez uno de los logros más acabados en la primera etapa de este ejercicio –la subsecuente es la que usted, lector o lectora, iniciará con su lectura personal de estos renglones– sea precisamente la posibilidad de recoger las voces, las propuestas y las protestas de las mujeres indígenas que atendieron esta convocatoria y que se involucraron en el ejercicio de cuestionamiento, revisión y contacto con los sufrimientos propios referidos, a resultas de la discriminación.

A partir de un primer análisis –que básicamente reafirmó lo que muchas de ellas traían ya dentro– en el sentido de la confirmación de la existencia de un marco social y cultural que perpetúa la subordinación de las mujeres por el solo hecho biológico de serlo, las preguntas explícitas o subyacentes giran, en las aportaciones de este volumen, en torno a una pregunta primigenia: ¿por qué sucede y se reproduce la discriminación en contra de las mujeres indígenas?

Las respuestas que en este trabajo se incluyen son ilustrativas y no pueden considerarse como todas ni como las únicas, y remiten a la condición colectiva de las mujeres indígenas, al hecho incontestable de que la discriminación se deriva de un sistema estructural de opresión del que son víctimas y del que forman también parte, en la medida en que la reproducción de la desigualdad entre los sexos está fundada, sobre todo, en la división sexual del trabajo y en la valoración culturalmente

diferenciada y desigual del lugar y la posición de hombres y mujeres en las sociedades indígenas.

Las participantes de esta reflexión compartida reconocieron espacios y ámbitos de la discriminación en su contra: la casa y la familia, como las primeras vivencias de marginación a través de los procesos de socialización diferenciada que van cerrando el paso a la escuela, al tiempo libre, al juego, a la opinión y, finalmente, a la información. En México, la condición de las mujeres indígenas que refleja los resultados de estas actitudes particulares de reclusión, se expresa en los índices de analfabetismo, baja escolaridad, monolingüismo, pobre acceso a los ingresos y reducido desempeño económico, y en el menor acceso a la propiedad y a los recursos productivos que presenta la población indígena femenina del país.

El matrimonio, la familia y las responsabilidades asociadas a la maternidad constituyen un segundo espacio de discriminación claramente identificado por las mujeres indígenas, tanto en los canales abiertos por esta investigación diagnóstica como en muchas otras oportunidades de reflexión, señalamiento y denuncia que ellas han utilizado. Este es un punto de partida de importancia central para todo lo que se refiere al tema de la violencia contra las mujeres indígenas, estimulada y sancionada por sistemas ideológicos y culturales que establecen el control masculino y/o patriarcal sobre los cuerpos, voluntades y vidas, como parte del intercambio desigual entre los sexos.

En México, las sociedades indígenas han desarrollado ideologías patriarcales, sistemas, sistemas estructurados de creencias que establecen los comportamientos concretos de varones y mujeres, a partir de maneras determinadas de entender y valorar el mundo y que sientan las bases para lo que se ha denominado "ideologías sexuales".² Esto es, sistemas de valores y creencias que explican cómo y porqué se diferencian los hombres de las mujeres, y a partir de estas definiciones determinan los derechos, responsabilidades, restricciones y recompensas de manera diferenciada y desigual.

En la identificación de los mecanismos, procesos y manifestaciones de la discriminación en el ámbito familiar y de pareja, las mujeres indígenas han identificado cada vez más las normas sociales que fundamentan los roles y las conductas que de ellas se esperan. Y es en estos dos primeros ámbitos de identificación de la discriminación donde también pueden reconocerse los fundamentos de las construcciones de género de los grupos indígenas, en los cuales la formación de las mujeres como "ser para los otros" arranca y se consolida como parte de los valores de la feminidad, la tradición y hasta la comunalidad. Como podrá observarse en los textos incluidos en el presente volumen, es justamente esta poderosa vinculación entre feminidad y pertenencia étnica, a través del

² SALTZMAN, Janet, *Equidad y género. Una teoría integrada de estabilidad y cambio*, colección *Feminismos*, 8, ediciones Cátedra / Universidad de Valencia, Madrid, 1992, pp. 318

rol asignado de reproductoras de su cultura, lo que ha hecho a las mujeres indígenas especialmente vulnerables a la violencia en todas sus formas y lo que ha obstaculizado la identificación de posibles soluciones a este problema generalizado.

De las ideologías sexuales presentes en los distintos pueblos indígenas se desprenden las normas sociales consensuadas de conducta para hombres y mujeres, cuya trasgresión es severamente castigada, especialmente para estas últimas. La complementariedad entre hombres y mujeres, a través de la familia y la división del trabajo, aparece traducida, de acuerdo con estos testimonios, en una doble dimensión de relación desigual y desventajosa para ellas y de discurso ético, filosófico y religioso que exalta la función y el valor de la feminidad en el ordenamiento de la existencia y en los valores de la convivencia y la supervivencia de los pueblos indios. Las mujeres indígenas dadoras de vida, hermanas de la madre-tierra, cuidadoras y transmisoras de la cultura y pilares de la permanencia y vigencia de la identidad y el vínculo comunitarios, son las mismas que viven y callan la violencia doméstica y conyugal, que no tienen acceso a la propiedad, los recursos, los ingresos ni las decisiones; que están excluidas de las estructuras de poder de los colectivos comunitarios y que han crecido en medio del control, el miedo y la obediencia.

En otro sentido, la reflexión sobre la discriminación específica de las mujeres indígenas también reconoce el acceso a la salud, al empleo y a los recursos de las dependencias como otros ámbitos en los que se ejercen la discriminación, el maltrato, la violencia y el racismo. En estos espacios, la combinación desdichada de género, clase y etnia es la que resulta en la falta de calidad y calidez en los servicios de salud; en la insuficiencia de oportunidades educativas y en la inadecuación de las opciones de formación existentes; así como en la falta de oportunidades de capacitación especializada que abrieran para las mujeres indígenas alternativas de independencia económica para asegurar su presente y su futuro, así como su capacidad de elegir libre e informadamente (ocupación, pareja, responsabilidades y riesgos). Asimismo, es en este entrecruzamiento de factores de exclusión donde también pueden identificarse los mecanismos que reducen los recursos disponibles de las mujeres indígenas para acceder a la igualdad de oportunidades. Así, tiempo, información, voz, reconocimiento, valoración y autonomía aparecen entonces como los elementos indispensables para superar la discriminación y sus secuelas de prejuicios, exclusión, violencia, racismo e invisibilidad.

Es en estos procesos de vías estrechas por las que puedan transitar las mujeres indígenas y que llevan a las relaciones desiguales y abusivas con la sociedad, las instituciones y los valores no indígenas, donde pueden identificarse, por otro lado, la raíz y el desarrollo de los procesos externos, ajenos, de discriminación en contra de las indígenas.

Los abusos en la calle a comerciantes ambulantes, migrantes y simples transeúntes; la descalificación en los espacios de interlocución con instancias y servidores públicos; el maltrato en las dependencias; la explotación en el ámbito laboral y comercial; el despojo y el abuso, son apenas algunos de los hechos de vida que se retratan en las páginas siguientes y se confirman en los espacios que las propias indígenas han levantado o de los que se han apropiado. Se trata de actos que reclaman una acción urgente por parte de la sociedad, del Estado y de las instituciones por igual.

Dentro de este contexto, apenas esbozado en las apretadas líneas de presentación sobre el sentido del trabajo que se reúne en este libro, el ejercicio emprendido por las mujeres indígenas participantes puede considerarse como un paso dirigido al cuestionamiento y el rechazo de definiciones y prácticas sociales dominantes de discriminación. No hay en estas páginas ningún rastro de victimización sino, por el contrario, un esfuerzo de recuperación de la dignidad arrebatada. Las reflexiones que se presentan en este libro forman parte de un movimiento más amplio que las mujeres indígenas han venido impulsando en búsqueda de su palabra, de su presencia visible, de su participación equitativa y del reconocimiento de su mirada en el diseño de futuro que se construye en los espacios familiares y comunitarios, pero también en los espacios nacionales, ámbitos en los que hasta ahora han sido partícipes silentes e invisibles.

Desde su reclamo contra la discriminación, la propuesta de las indígenas va hacia una comunidad reformulada, más fuerte con la inclusión equitativa de sus mujeres; hacia la tradición revisada y reinventada como condición de permanencia futura; y hacia una identidad diferenciada y diversa que sólo así asegura su vigencia, en esos tiempos nuevos que no podrán llegar sino es con todas. El reclamo del respeto a la diferencia es, en este contexto, un reclamo contra la desigualdad, la reclusión y la exclusión que han marcado la vida de las indígenas en México.

Por todo ello, la escucha, la reflexión y la respuesta son ineludibles. La discriminación en contra de las mujeres indígenas reúne los cabos de varios mecanismos sociales de marginación que detienen el camino de nuestra sociedad hacia el ejercicio efectivo de la pluralidad y del reconocimiento de la diversidad. Esta es la razón por la que todo aquello que podamos adelantar en la superación de esta desventaja acumulada nos acercará al futuro deseable como nación. No es una dádiva ni una concesión, es un asunto de justicia.

Juntas las participantes de este esfuerzo representan a las voces diferentes y las voces discordantes de las mujeres indígenas del país; no están todas las que son, pero su huella y su voz son cada vez más profundas. Este libro, que reúne la razón y la emoción quiere contribuir a abrirles la puerta.