

RED IBEROAMERICANA DE
ORGANISMOS Y ORGANIZACIONES
CONTRA LA DISCRIMINACIÓN (RIOOD)

INFORME IBEROAMERICANO SOBRE LA ATENCIÓN A LA DISCRIMINACIÓN 2019



GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONAPRED
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN



RIOOD RED IBEROAMERICANA
DE ORGANISMOS Y ORGANIZACIONES
CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Coordinación: Víctor Genina Cervantes y Paula Leite

Integración del Informe

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Alma Ramírez Rojas

Personas colaboradoras externas

Emanuel A. Aguilar Villagrán, Sofía Berenice Dorantes García, José Guadalupe Hernández Martínez, Óscar Genaro Macías Betancourt, Ximena Maroto Elías.

El contenido del Informe fue elaborado con base en la información proporcionada por personas corresponsales designadas por integrantes de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD) de 14 países.

Argentina

Agustín Analían, responsable del Área de Relaciones Internacionales y Cooperación del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo.

Bolivia

Ximena Fajardo, Delegada Adjunta para la Vigencia y Ejercicio de los Derechos Humanos de Niñas, Niños y Adolescentes, Mujeres y Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad, y Katty Peredo, Jefa de la Unidad de Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad y Materias de Especial Protección de la Defensoría del Pueblo de Bolivia.

Danilo Villamor, antropólogo; Carina Mamani, Técnica en Políticas Públicas contra otras formas de Discriminación del Viceministerio de Descolonización, del Ministerio de Culturas y Turismo.

Rodolfo Vargas Aramayo, David Aruquipa y Lizet Carvajal del Colectivo TLGB.

Brasil

Maria Angelica Iguaracema Rodrigues da Costa, de la Coordinación General de Estudios y Diagnósticos del Departamento de Monitoreo en Políticas Étnico-Raciales, de la Secretaría Nacional de Políticas de Promoción de Igualdad Racial del Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos.

Colombia

Nathalia Carolina Rodríguez Martínez, Asesora de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos.

Yudy Torres y Nicolás Arciniegas, de la Dirección de Derechos Humanos, del Ministerio del Interior.

Judith Salazar, Judys Murillo y Gustavo Lugo, de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior.

Carlos Parra, de la Universidad Sergio Arboleda.
Wilson Castañeda Castro, de la Organización Caribe Afirmativo.
Marcia Santa Cruz, de la Corporación Amigos de la UNESCO.
Carmen Alvarado, del Colegio Mayor de Bolivia.
Laura Martínez Sabogal, del Instituto de Educación en Derechos Humanos y Democracia (IDEDH) de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Costa Rica

Álvaro Paniagua, Director del Área de Protección Especial de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.

Ecuador

Rocío del Carmen Nasimba Loachamín, Directora Nacional de Investigación e Incidencia de Políticas Públicas de la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

El Salvador

Tania Cedillos de González, Directora Ejecutiva de la Secretaría de Inclusión Social de El Salvador.

España

Mar Fernández Sabugo, Subdirectora General de Derechos LGBTI de la Dirección General de Diversidad Sexual y Derechos LGBTI, adscrita a la Secretaría de Estado de Igualdad y Contra la Violencia de Género.

Esther Peña Fernández, Responsable de Programas de Asistencia a Víctimas de Discriminación por Origen Racial o Étnico de la Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM).

Guatemala

Miriam Josefina Domínguez Sebastián, Comisionada de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala.

México

Julia Suárez Cabrera, Directora de Análisis Legislativo y Asuntos Internacionales; Luisa Paola Flores Rodríguez, Subdirectora de Análisis Legislativo; Víctor Gómez León, Jefe de Departamento de Análisis Legislativo Local; Fabián Mejía Flores, Jefe de Departamento de Asuntos Internacionales, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).

Adriana Aguilera Marquina, Coordinadora de la Secretaría Técnica, y Dulce Cortés, área de Relaciones Internacionales del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred).

Panamá

Enock Alicia Menéndez Vanela, Jefa de Cooperación Técnica Internacional, y
Hermelinda London, Asistente Técnica de la Secretaría Nacional de Discapacidad.

Paraguay

Carlos Alberto Benítez, Director de Control de Servicio Público y Privado
de la Defensoría del Pueblo de Paraguay.

Perú

Illian Hawie Lora, Directora de la Oficina de Cooperación Internacional
del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Puerto Rico

Ever Padilla-Ruiz, Director Ejecutivo de la Comisión de Derechos Civiles
de Puerto Rico.

La recopilación de la información del Informe se realizó en el periodo 2018-2019.
Es posible que algunas de las personas corresponsales ya no se encuentren
laborando en las instituciones en las que estaban adscritas.

Coordinación editorial: Génesis Ruiz Cota

Corrección de estilo: Armando Rodríguez Briseño

Diseño y formación: Karla María Estrada Hernández

Primera edición: diciembre de 2020.

© 2020. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante 14, Colonia Anzures,

Alcaldía Miguel Hidalgo,

11590, Ciudad de México

www.conapred.org.mx

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en este manual,
sin fines comerciales, siempre y cuando se cite la fuente.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9
NOTA METODOLÓGICA.....	13
INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y REGIONALES SOBRE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.....	15
Instrumentos internacionales en el marco de las Naciones Unidas.....	15
Instrumentos regionales en el marco de la Organización de los Estados Americanos.....	18
Directrices de no discriminación en el marco de la Unión Europea.....	20
INFORMES NACIONALES.....	23
Argentina	23
Bolivia	35
Brasil	57
Colombia	75
Costa Rica.....	97
Ecuador.....	116
El Salvador.....	141
España.....	149
Guatemala.....	175
México	193
Panamá.....	226
Paraguay.....	238
Perú.....	247
Puerto Rico	267
RECOMENDACIONES GENERALES	272

PRESENTACIÓN

El *Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019* es el segundo estudio regional dedicado al estado que guarda el combate contra la discriminación en América Latina y la península ibérica, tras doce años de haberse publicado el primero (2008).

Por muchos años, La región iberoamericana se limitó a ser una comunidad unida por una historia y elementos culturales compartidos; sin embargo, en el siglo XXI se ha apostado por una progresiva estructuración de la comunidad para fortalecer sus redes económicas y políticas.

Actualmente, Iberoamérica no tiene una estructura jurídica propia, sino que los países que integran a esta comunidad han buscado, por medio del diálogo, el intercambio académico, de información y experiencias conjuntas, así como mediante la coordinación política en varias instancias, establecer caminos similares en la lucha contra la discriminación.

Ejemplo principal de estos esfuerzos fue el reconocimiento institucional que la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) otorgó a la RIOOD para formar parte del Registro de Redes Iberoamericanas, lo que ayuda a fortalecer y potenciar el trabajo de las distintas instancias y espacios que llevan a cabo acciones en el ámbito iberoamericano en materia de combate a la discriminación.

Es por eso que el análisis sobre los marcos legales nacionales relativos al combate a la discriminación, compilados en informes como el presente, permite establecer un panorama de los retos y avances de Iberoamérica en materia de no discriminación y fomenta el diseño e implementación de programas que, si bien no tienen, por el momento, como objetivo final la creación de nuevos tratados, sí apoyan los avances normativos contra la discriminación y su puesta en práctica.

América Latina –no se diga España y Portugal– cuenta con un marco jurídico e institucional suficientemente robusto para que los Estados hagan suyo el ideal y el objetivo de promover y respetar los derechos humanos y, en particular, la igualdad y la no discriminación.

Es por ello que, como se verá en cada uno de los informes nacionales, el avance en el combate a la discriminación es innegable, aunque aún perviven prácticas que constituyen retos mayores por afrontar.

Sin embargo, el cuerpo jurídico y la arquitectura institucional regionales resultan de suma importancia, especialmente a la luz de las nuevas tendencias políticas en la región, pues brindan a los actores relevantes, incluyendo a las y los defensores de derechos huma-

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

nos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos y de combate a la discriminación, recursos indispensables e instancias de rendición de cuentas que constituyen auténticos diques contra los intentos por violentar el marco jurídico vigente.

En este nuevo estudio de la RIOD se busca, por un lado, identificar avances generales que la región ha registrado en esa tarea y, por el otro, esbozar algunos rasgos y tendencias que deben tenerse presentes para entender de qué forma se ha transformado, particularmente durante los últimos años, el escenario político y económico de América Latina, para identificar áreas de oportunidad para consolidar lo alcanzado y obtener logros aún mayores en el futuro.

INTRODUCCIÓN

La Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD) se creó en el año 2007 con más de 15 organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales de la región iberoamericana en el marco del “Encuentro Iberoamericano Desarrollo Social, Democracia y No Discriminación. El combate a la discriminación en las políticas públicas de desarrollo humano y social”, por iniciativa del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) de México.¹ El objetivo del encuentro fue reunir a las instituciones, organismos públicos, unidades administrativas y organizaciones de la sociedad civil más representativas de la comunidad iberoamericana que se encargan del combate institucional contra cualquier forma de discriminación para:

- A. Evaluar el impacto negativo del fenómeno de la discriminación en la región a la luz de los entonces Objetivos del Desarrollo del Milenio.
- B. Fortalecer el diálogo y la cooperación iberoamericana para el desarrollo social y humano.
- C. Intercambiar experiencias exitosas.
- D. Conformar una red iberoamericana de organismos contra la discriminación que involucrara a las organizaciones de la sociedad civil, a fin de fortalecer la colaboración regional para avanzar en las tareas de la inclusión social y el desarrollo integral.

¹ Este encuentro tuvo como precedente ejercicios similares en 2004 y 2006, en los que se analizaron los contextos regionales en dos aspectos: desafíos fiscales y judiciales en la implementación de leyes antidiscriminación en Latinoamérica y el Caribe y la instrumentación de legislaciones antidiscriminatorias y de políticas públicas a favor de grupos en situación de vulnerabilidad. En el marco de estos encuentros, se instauró el Premio Internacional por la Igualdad y Contra la Discriminación. El primero se otorgó a la cantante sudafricana Miriam Makeba en reconocimiento a su trayectoria en el combate a la discriminación racial y por los derechos humanos, y en la segunda edición se otorgó al escritor Fernando Savater. Las organizaciones fundadoras de la RIOOD fueron el Instituto Nacional contra la Discriminación, Racismo y la Xenofobia (Argentina), la Federación Argentina LGBT (Argentina), el Ministerio de Justicia (Bolivia), el Ministerio Secretaría General de Gobierno (Chile), el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (Colombia), la Defensoría de los Habitantes (Costa Rica), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (El Salvador), la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (Guatemala), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (México), la Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (Panamá), el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Perú), el Alto Comisariado para la Integración y el Diálogo Intercultural (hoy Alto Comisionado para las Migraciones, Portugal), la Comisión de los Derechos Civiles (Puerto Rico), el Foro Intereclesiástico Mexicano (México), México Negro (México), la Asociación Internacional de Lesbianas y Gays de la Comunidad Andina, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Red de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans de MERCOSUR (actualmente ya no es integrante) y la Red Latinoamericana No Gubernamental de Asociaciones de Personas con Discapacidad (actualmente ya no es integrante).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

El primer desafío que se enfrentó en la conformación de un espacio de intercambio de experiencias fue identificar las instituciones que atendieran de manera cotidiana el tema de discriminación con sus distintos mecanismos y alcances, lo que evidenció la inexistencia de organismos especializados o la diversa importancia dada al tema en las agendas de los países.

El segundo desafío fue identificar temas comunes en los que la mayoría de los países habían avanzado, por ejemplo, la tipificación de la discriminación como un delito en las constituciones y leyes locales o el presupuesto destinado al tema en las distintas naciones.²

De esta manera, se conformó la RIOOD con la participación de 13 organismos públicos, dos organizaciones de la sociedad civil y cuatro organismos regionales, y se establecieron compromisos encaminados a aunar esfuerzos para fortalecer la cooperación interinstitucional, propiciar la construcción de una cultura de respeto a la diversidad, promover la planeación e implementación de políticas públicas y promover interlocución con los gobiernos para impulsar acciones para la vigencia plena del derecho a la no discriminación.³

Cabe mencionar que la conformación de este espacio se rigió bajo el principio de buena fe conforme al derecho internacional (*pacta sunt servanda*)⁴ y que los documentos que se aprueban en sus reuniones no son norma vinculante del derecho internacional público.

Actualmente, la RIOOD está conformada por 58 integrantes de 17 de los 22 países que integran la región iberoamericana e incluyen a organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, academia y organismos regionales. Esta conformación estuvo acompañada de avances significativos que han favorecido a los sistemas de protección del derecho a la igualdad y no discriminación. Por mencionar algunos:

- 1. Visibilización de la discriminación.** Históricamente, uno de los principales obstáculos es la “normalización” de la discriminación y, por tanto, su invisibilización. Hoy día las reivindicaciones por el derecho a la igualdad y no discriminación, la promoción de la cultura de la denuncia y la lucha por la eliminación de las prácticas discriminatorias son rasgos identificables en todos los países de la región. Tales reivindicaciones se han convertido también en una fuente de exigencias a los gobiernos de la región para garantizar este derecho en el papel y en la práctica.

² Cfr. Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación, Informe sobre la Discriminación en Iberoamérica, México, Conapred, 2008, p. 11. Disponible en <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/25%20ISDI-2008_Ax.pdf>.

³ Carta compromiso entre los organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil de Iberoamérica para crear la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD), 24 de septiembre de 2007.

⁴ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, parte III sobre la observancia, aplicación e interpretación de los Tratados, fracción 26.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

2. **Armonización con los estándares internacionales.** Si bien la armonización de los marcos legales nacionales antidiscriminatorios respecto de los estándares internacionales está en proceso en algunos países, aún falta profundizar y, en su caso, revisar y analizar que las leyes nacionales específicas en la materia o los proyectos de ley de este tipo que actualmente son analizados en los congresos de otros países respondan a la progresividad de la protección del derecho a la igualdad y no discriminación establecida en los estándares internacionales, para que a su vez sean implementados en el ámbito subnacional o local.
3. **Fortalecimiento institucional.** Se identifica un esfuerzo para el fortalecimiento institucional, que comprende los tres poderes del Estado y los diferentes niveles de gobierno, para la prevención y eliminación de la discriminación. Aun cuando hay países que no cuentan con instituciones cuyo único mandato sea el prevenir y combatir la discriminación, diversas instancias con atribuciones específicas atienden a diferentes grupos de población en situación de vulnerabilidad.
4. **Coordinación institucional.** Se registra que en el pasado reciente existe un mayor grado de coordinación entre instancias públicas involucradas en la prevención y eliminación de la discriminación, tanto entre aquellas que forman parte del poder ejecutivo, como con los poderes legislativo y judicial. Asimismo, se ha acrecentado la coordinación entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado. Esto ha propiciado un mayor impacto de las diferentes estrategias y políticas antidiscriminatorias implementadas.
5. **Modificación de la percepción y de las actitudes discriminatorias.** Los esfuerzos realizados en el ámbito educativo, particularmente acciones de divulgación, difusión y sensibilización han propiciado cambios importantes en la percepción y las actitudes de las personas hacia grupos o personas que históricamente han vivido la discriminación.

De esta forma, si bien cada país observa sus particularidades, además de los lazos históricos y culturales que los unen, es sabido que los países, sobre todo los latinoamericanos, han observado procesos de transformación con claras similitudes. Asimismo, la interdependencia ha aumentado a la luz de los diferentes procesos de integración observables en la región desde el decenio de 1990.

NOTA METODOLÓGICA

Para la elaboración del Informe se diseñó una metodología que incluye la elaboración de un cuestionario a partir del análisis de los contenidos del Informe de 2008 y de nuevas variables relativas al desarrollo de la legislación, las políticas públicas y las iniciativas civiles en materia antidiscriminatoria. El cuestionario fue respondido por los comités nacionales en cada país, es decir, con la participación de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y academia. La Comisión de Investigación de la RIOOD recibió 14 cuestionarios y con ellos procedió a realizar el análisis para la redacción del informe.¹

- La información se organizó en seis apartados:
 - I. Diagnóstico sobre la discriminación en el país
 - II. Marco normativo. Tratamiento legal y administrativo de la discriminación
 - III. Marco institucional
 - IV. Políticas y programas
 - V. Investigación, educación y comunicación
 - VI. Organizaciones de la sociedad civil
- Se mantuvo la información contenida en los cuestionarios, así como la forma en que fueron remitidos por los integrantes, haciéndose modificaciones o reorganizando la información sólo en los casos en que resultó editorialmente pertinente.
- Se buscó que el informe sea un texto de lectura accesible a un público amplio y no sólo para personas especialistas, con objeto de hacerlo un documento de divulgación y referencia en debates amplios sobre derechos humanos y de consulta fácil para cualquier persona.

¹ La Comisión, coordinada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación de México, está integrada por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia, la Asamblea por los Derechos Humanos de Argentina, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior de Colombia, la Defensoría del Pueblo de Ecuador, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo de Guatemala y la Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y REGIONALES SOBRE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Desde los primeros esfuerzos de codificación del derecho internacional de los derechos humanos, independientemente de su estatus jurídico, los textos han buscado proteger y garantizar el derecho a la igualdad y la no discriminación.

Los derechos a la igualdad y no discriminación son componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos y son esenciales para el goce y el ejercicio de otros derechos.

Por un lado, estos derechos constituyen en conjunto un eje básico de cualquier sistema democrático y establecen una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos reconocidos en el derecho internacional,¹ que exige a los Estados no sólo la obligación negativa de abstenerse de discriminar, sino que deben adoptar medidas concretas, deliberadas y específicas para asegurar la erradicación de cualquier tipo de discriminación en el ejercicio de derechos en aras de garantizar la igualdad.²

Instrumentos internacionales en el marco de las Naciones Unidas

En el orden jurídico internacional, el derecho a la no discriminación está reconocido en instrumentos del sistema universal de derechos humanos. Más de 150 tratados, convenciones y protocolos internacionales referidos a los derechos humanos abordan “la existencia de un

¹ CIDH, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos, 2018. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasyPublicasDDHH.pdf>>.

² CIDH, Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos, 2019. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

proceso de intensa codificación de los derechos”,³ como el primer instrumento global, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948, que establece desde su primer artículo que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.⁴ En este mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos adoptados en 1966, establecieron también la prohibición de discriminar.

Otros instrumentos que a lo largo de la codificación del derecho a la igualdad y no discriminación abordan y protegen estos derechos son:

- A. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- B. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares.
- C. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- D. Convención sobre los Derechos del Niño.
- E. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- F. Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (C-169) de la Organización Internacional del Trabajo.
- G. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (C-111) de la Organización Internacional del Trabajo.
- H. Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos (Convenio 189).

Este marco ha permitido al derecho internacional de los derechos humanos experimentar un proceso evolutivo intenso en los últimos siete decenios, donde el referente al derecho a la no discriminación ha adquirido gran relevancia. La extensión actual del cuerpo legal, así como de los países firmantes (tan sólo la Declaración Universal de los Derechos Humanos contó con el voto a favor de casi todos los 58 miembros fundadores de la ONU), ha significado también un desarrollo cada vez más específico e incluyente de las nociones de igualdad y no discriminación.⁵

³ Miguel Carbonell, “La no discriminación y el derecho internacional de los derechos humanos. Estudio preliminar”, en Miguel Carbonell (comp.), *Instrumentos jurídicos internacionales en materia de no discriminación*, vol. 1, México, Conapred, 2005, p. 10.

⁴ La resolución 217 (A) de la Asamblea General “Carta Internacional de los Derechos del Hombre” A/RES/217 (III) [A] (10 de diciembre de 1948), disponible en: <<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>>.

⁵ Miguel Carbonell, *op. cit.*, p. 9.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Lo anterior se ve especialmente reflejado en los instrumentos específicos que refieren a la protección de los derechos para determinados grupos de población y personas. El mismo principio de no discriminación en reconocimiento de la igualdad de las personas, sin importar sus orígenes, características y condiciones de vida ha sido determinante en la creciente especialización de instrumentos para la protección de los derechos humanos.

Es importante mencionar que, a lo largo de los años, la riqueza del derecho internacional de los derechos humanos ha propiciado también la creación de organismos, comités e instancias institucionales internacionales (órganos de tratados o procedimientos especiales) que promueven y monitorean el cumplimiento del contenido de los tratados por parte de los Estados Parte. Estos mecanismos de vigilancia surgieron de manera más frecuente a todos los niveles con la especialización de la codificación. Tal es el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño o el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, por mencionar algunos.

Es importante señalar que esta codificación es resultado de las luchas sociales por reivindicar y reconocer derechos de grupos y personas que históricamente han vivido discriminación.

Particularmente, destaca que en 2001 se llevó a cabo, previos debates internacionales en la materia (*v. gr.*, contra el sistema institucionalizado del apartheid en Sudáfrica), la primera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas conexas de Intolerancia con el objetivo de dar un nuevo impulso político respecto de esta agenda y la importancia fundamental de que los Estados tienen la obligación de proteger y promover los derechos humanos y libertades fundamentales.⁶

Durante esa década, varios países de América Latina comenzaron procesos de creación de marcos jurídicos de protección contra la discriminación y de mecanismos u organismos especializados⁷ inspirados en los contenidos y alcances de instrumentos internacionales y de la necesidad de armonizar el marco jurídico internacional con los nacionales.

⁶ Naciones Unidas, Declaración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas conexas de Intolerancia, adoptada el 8 de septiembre de 2001. Disponible en: <https://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf>.

⁷ La Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (Codisra) de Guatemala y la Comisión Nacional contra la Discriminación de Panamá en 2002, la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial de Brasil en 2003, la Comisión Nacional Contra la Discriminación Racial, el Racismo, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de Honduras y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) de México en 2004, el Instituto Nacional contra la Discriminación Racial (Incodir) de Venezuela en 2011.

Instrumentos regionales en el marco de la Organización de los Estados Americanos

Como en el caso del Sistema Universal (en el marco de las Naciones Unidas), el Sistema Interamericano ha presentado una evolución en la protección del derecho a la igualdad y no discriminación. La Organización de los Estados Americanos (OEA), el máximo organismo rector para el continente americano, cimentó, desde sus primeros años, la protección de los derechos humanos sobre tres instrumentos: la Carta de la OEA (1948), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), conocida como el Pacto de San José.

En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, la primera vez que se hizo referencia a este en un documento de la OEA (década de los 90) fue en una resolución⁸ que condenaba toda forma de racismo, discriminación racial o religiosa, xenofobia e intolerancia y declaró que tales conductas violan los derechos humanos y en especial los referentes a la igualdad racial y a la libertad religiosa.

Contemporáneamente a la adopción de los instrumentos fundadores de la OEA, surgieron otras convenciones más específicas en materia de no discriminación que no se encuentran en su totalidad firmadas o ratificadas por los Estados miembros: la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer (1948), la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948), el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador (1988), la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994), la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999), la Declaración de Principios de Libertad de Expresión (2000), la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016).

En la Carta Democrática Interamericana, adoptada en 2001, se establece como obligación de los Estados americanos “la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las

⁸ Asamblea General de la OEA, Resolución “No discriminación y tolerancia”, 10 de junio de 1994. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_1271_XXIV-O-94.pdf>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.⁹ Óscar Maúrtua de Romaña afirma que esto muestra la importancia de primer orden que el combate a la discriminación tiene en el organismo y que “su prevención constituye uno de los esfuerzos colectivos más importantes del siglo XXI”.¹⁰

En esta década, en correspondencia con los procesos internacionales desarrollados en la ONU (resultados de la Conferencia Mundial contra el Racismo la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia) se desarrolló a nivel regional, mediante una resolución de la Asamblea General de la OEA,¹¹ un proyecto de convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia.

Durante años de trabajo, la OEA consultó a los países para identificar las mejores prácticas e incluirlas como propuestas en documentos vinculantes para la protección del derecho a la igualdad y no discriminación. Después de una larga negociación, se logró consensar el contenido de dos Convenciones Interamericanas: la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, adoptadas ambas el 5 de junio de 2013, en la Asamblea General de la OEA, celebrada en La Antigua, Guatemala.

Más allá de ser la reafirmación, actualización y perfeccionamiento más importante en el ámbito continental de las nociones relativas a la no discriminación, ambas convenciones constituyen el primer corpus jurídico vinculante que condena la discriminación basada en motivos de nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza, origen social, posición socioeconómica, nivel de educación, condición migratoria, de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno, discapacidad, característica genética, condición de salud mental o física, incluyendo infectocontagiosa, psíquica incapacitante o cualquier otra”.¹²

⁹ Resolución de la Asamblea de la Organización de los Estados Americanos en sesión especial “Carta Democrática Interamericana” (11 de septiembre de 2001), disponible en: <http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm>.

¹⁰ Óscar Maúrtua de Romaña, “La atención al fenómeno de la discriminación desde la Organización de Estados Americanos”, en Alejandro Becerra Gelover (coord.), *Atención a la discriminación en Iberoamérica. Un recuento inicial*, México, Conapred, 2008, p. 135.

¹¹ Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES.1712 (XXX-O/00) “Elaboración de un proyecto de convención interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia”, 5 de junio de 2000. Disponible en <http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_1712_XXX-O-00.pdf>.

¹² José Miguel Insulza, Intervención en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 5 de junio de 2013, La Antigua, Guatemala, disponible en: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/racismo_discriminacion_intolerancia.asp>.

Directrices de no discriminación en el marco de la Unión Europea

Se mencionan estas consideraciones de la Unión Europea (UE) para proporcionar un contexto de la legislación de países que conforman la región iberoamericana: España y Portugal.

La UE reconoce que el derecho a la igualdad ante la ley y a que toda persona esté protegida contra la discriminación constituye un derecho universal reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial y los Pactos de las Naciones Unidas de Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los que son signatarios todos los Estados miembros.¹³

En la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, la Comunidad Europea debe proponerse la eliminación de las desigualdades y el fomento de la igualdad.¹⁴

El principio de no discriminación es un criterio rector de numerosos documentos del Consejo de Europa (Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, por mencionar algunos) y ha influido de forma clara en la configuración de la normativa regional, motivo por el cual se considera una libertad fundamental sujeta a protección.

La protección contra la discriminación en Europa puede encontrarse tanto en la normativa de la Unión Europea como en los principios suscritos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo CEDH). No obstante, aunque estos dos sistemas son complementarios en gran medida y se refuerzan, existen algunas diferencias de aplicación, verbigracia, el CEDH protege a todas las personas situadas bajo la jurisdicción de sus 47 Estados parte, mientras que las directivas de la UE contra la discriminación sólo ofrecen protección a los ciudadanos de los 27 Estados miembros.

En el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), todos los Estados parte deberán prohibir la discriminación, a fin de que el goce de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio sean asegurados sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color,

¹³ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=ES>>.

¹⁴ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de empleo y la ocupación. Disponible en: <<https://www.boe.es/doue/2000/303/L00016-00022.pdf>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.¹⁵ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos conoce de las reclamaciones por vulneración del artículo 14 cuando se plantea una cuestión de discriminación con relación a una de las áreas cubiertas por un derecho reconocido en el Convenio.

El Protocolo n° 12 (2000) del CEDH, constituido en el marco del debate sobre el modo de reforzar la igualdad racial y de género, amplía el alcance de la prohibición de la discriminación al garantizar la igualdad de trato en el disfrute de todos los derechos (incluidos los derivados de la legislación nacional) y exhorta a los Estados signatarios a tomar medidas para promover la igualdad de todos mediante la garantía colectiva de la prohibición general de la discriminación. Este Protocolo confiere carácter independiente a la prohibición de la discriminación¹⁶ en relación con el goce de los derechos reconocidos por la ley y por parte de una autoridad pública, por lo que su ámbito de aplicación es mayor que el del artículo 14 del CEDH. En tal virtud, en su artículo 1 el Protocolo hace referencia a la discriminación: i) en el disfrute de cualquier derecho reconocido por la legislación nacional, ii) en el disfrute de cualquier derecho derivado de una obligación clara de una autoridad pública con arreglo a la ley nacional, es decir, cuando una autoridad pública está obligada en virtud de la ley nacional, iii) por una autoridad pública en el ejercicio de facultades discrecionales o iv) por cualquier otra acción u omisión de una autoridad pública.

Asimismo, los Estados miembros de la UE, reconociendo que sus políticas pueden afectar de manera diferenciada los derechos humanos, promulgaron en el año 2000 la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que contiene una lista de derechos humanos inspirada en los derechos reconocidos en las constituciones de los Estados miembros, el CEDH y los tratados universales de derechos humanos y, en congruencia con este enfoque, en su artículo 21 contiene la prohibición de la discriminación por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.¹⁷

En relación con las directivas de la UE, se pueden enunciar las siguientes:

- Directiva 2000/43/CE del Consejo de 29 de junio de 2000 relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen

¹⁵ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, artículo 14. Disponible en: <https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf>.

¹⁶ Protocolo n° 12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Disponible en: <https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf>.

¹⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 21. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

racial o étnico: Esta directiva prohíbe la discriminación por motivos de raza y origen étnico en el ámbito del empleo, pero también en el acceso al sistema de bienestar social y a la seguridad social, así como a los bienes y servicios. Protege a todas las personas físicas dentro de la UE. No obstante, hay dos limitaciones a su ámbito de aplicación; en primer lugar, solo se aplica a los bienes y servicios disponibles para el público y, en segundo lugar, no se aplica a las diferencias de trato por motivos de nacionalidad y se entiende sin perjuicio de las disposiciones por las que se regula la entrada, la residencia y el empleo de los nacionales de terceros países.

- Directiva 2000/78/CE del Consejo de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de empleo y la ocupación: Esta directiva prohíbe la discriminación por motivos de orientación sexual, creencias religiosas, edad y discapacidad en el área del empleo. En virtud de lo anterior, es importante precisar que, en la normativa de la UE contra la discriminación, la prohibición de la discriminación es de naturaleza autónoma, pero está limitada a ámbitos concretos, como el empleo. Solo se aplica a las personas que se encuentren dentro de la UE, y tanto al sector público como al privado, pero no cubre la discriminación por razón de nacionalidad.¹⁸

En las directivas europeas sobre no discriminación se prohíbe el trato diferenciado basado en ciertas características protegidas, y figura una lista fija y limitada de las mismas, entre las que se cuenta el género, la orientación sexual, la discapacidad, la edad y la religión o las creencias, así como el origen racial o étnico.

Por su lado, el CEDH, por el contrario, contiene una lista abierta que coincide con las directivas, pero que va más allá, toda vez que establece que no deberá discriminarse por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación. Ésta última categoría de cualquier otra situación ha permitido al Tribunal Europeo de Derechos Humanos incluir aquellas características (entre otras) expresamente protegidas por las directivas sobre no discriminación, a saber: discapacidad, edad y orientación sexual.

En las disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE sobre discriminación figura una combinación de las características consignadas en el CEDH y en las directivas sobre no discriminación, aunque no se refiere a la característica general de “cualquier otra situación”.¹⁹

¹⁸ Consejo de Europa, Manual de legislación europea contra la discriminación. Edición 2018. Disponible en <https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discrim_law_SPA.pdf>.

¹⁹ *Ibid.*, p. 91.

INFORMES NACIONALES

ARGENTINA

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En los artículos 16, 14, 14 bis y 37 se hace referencia a la igualdad de oportunidades entre “varones y mujeres”
Ley específica sobre discriminación	Ley Nacional N.º 23.592
Organismo especializado	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)
Tipificación del delito de discriminación	No. La Ley 23.592 de Actos Discriminatorios reconoce a la discriminación como un agravante de la pena conforme los artículos 2 y 3. El Código Penal, artículo 80, inciso 4, como agravante en el delito de homicidio por odio y el inciso 11, como agravante de feminicidio.

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>.

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

En Argentina, los gobiernos nacionales han realizado distintas estrategias para combatir la discriminación. No obstante, tal como ocurre en otros estados latinoamericanos, distintos factores de exclusión afectan a distintos grupos, como personas con distintas discapacidades, personas que padecen distintas enfermedades, personas cuya orientación sexual está fuera de la heteronormatividad, así como a personas consideradas extranjeras; o bien, a personas cuyo aspecto físico resulta contrastante.

En lo que respecta a la participación institucional en los esfuerzos por aminorar la gravedad de la discriminación, el Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y Racismo (INADI) es la institución encargada de realizar la difusión de los principios de igualdad contenidos en la Ley 23.592, y es al mismo tiempo un actor importante en la difusión por redes sociales, así como en la sanción de nuevas leyes frente al parlamento. Pese a ello, siguen existiendo vacíos legales en la materia.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Con la finalidad de subsanar las carencias, el INADI intenta lograr la participación pública y privada de dos maneras sustanciales. La consideración de la situación de los grupos en situación de vulnerabilidad, monitoreada por medio de observatorios existentes en los medios masivos de comunicación y entretenimiento, por un lado, y mediante su continua colaboración con los poderes estatales, por el otro. De esta manera, se tienen los indicadores en un Mapa Nacional de la Discriminación. Este documento en dos volúmenes permite observar distintas prácticas discriminatorias.¹

Los resultados obtenidos y mostrados en este documento, además, permiten la observación, desde 2015 hasta el primer semestre del 2018, de un total de 2,639 casos de discriminación en los cuatro grupos en situación de vulnerabilidad en el siguiente orden:

1. Discapacidad, 1,073 denuncias.
2. Salud, 820 denuncias.
3. Nacionalidad/migración, 381 denuncias.
4. Orientación sexual, 365 denuncias.

De lo anterior, se tienen casos representativos que han sido atendidos de manera exitosa. En cuanto a la violencia por identidad de género, destaca el caso del asesinato de la trabajadora del INADI y militante por los derechos de las personas trans y travestis, Diana Sacayan, en el que el juez de la causa calificó el hecho como femicidio y admitió al Instituto como querellante por primera vez en su historia institucional. De esta manera, pudo brindar apoyo en la investigación de la fiscalía y proponer medidas en el caso. El argumento que dio la justicia para que el INADI pueda ser querellante es que el organismo tiene como objetivo elaborar políticas nacionales y medidas concretas para combatir la discriminación, la xenofobia y el racismo, impulsando y realizando acciones a tal fin, según surge del artículo 2 de la ley 26.550. Finalmente, el 18 de junio de 2018, en el marco del juicio oral, se dio lectura a la sentencia, en la que se condenó a prisión perpetua con doble agravante por odio a la identidad de género y a la violencia de género al acusado Gabriel Marino, tal como lo solicitó el INADI en su querrela.

Otro caso destacado respecto de la violencia de género es el de Gustavo Cordera, figura pública. El INADI fungió como única parte querellante para investigar la condición discriminatoria de las declaraciones públicas del músico Gustavo Cordera en la escuela de periodismo TEA. Estas declaraciones fueron luego reproducidas en varios medios de comunicación. En ellas el músico había expresado públicamente dos frases que el INADI consideró graves: “hay mujeres que necesitan ser violadas para tener sexo

¹ La segunda edición se puede consultar en: <<http://www.inadi.gob.ar/mapa-discriminacion/documentos/mapa-de-la-discriminacion-segunda-edicion.pdf>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

porque son históricas y sienten culpa por no poder tener sexo libremente” y “es una aberración de la Ley que, si una pendeja de 16 años con la concha caliente quiera coger con vos, vos no te la puedas coger”.

Tras expresar que esos dichos posiblemente constituyan un “delito de acción pública, por apología del delito”, el INADI se presentó como querellante. Asimismo, emitió un dictamen en el cual se recomienda, en su parte pertinente, lo siguiente: “en atención al carácter de figura pública del denunciado y, sin perjuicio de las acciones judiciales presentes o futuras, que hayan sido o puedan ser interpuestas, se recomienda a Cordera ofrecer una postura pública de conciliación, reconocimiento del error y llamamiento a prácticas respetuosas de los derechos de las mujeres, para todo lo cual este Instituto se ofrece a servir de nexo con la representación de la sociedad civil”.

En relación con la discriminación por enfermedad, se conserva registro del caso de Alan Rodríguez, joven con síndrome de Down de 22 años, quien reclamaba su título secundario para continuar sus estudios en la universidad. Rodríguez obtuvo un fallo favorable con la intervención del INADI, que se sumó al amparo presentado como *amicus curiae* (Amigo del Tribunal) y le dio un nuevo impulso a la causa. El fallo judicial hizo lugar a la demanda que promovió Alan y en la que INADI colaboró contribuyendo a su resolución de manera exitosa en materia de discriminación. El texto argumentativo del caso, presentado por INADI, se centró en la aseveración de la necesidad de que el Estado garantice una educación inclusiva y que tenga en cuenta las particularidades de cada niño y niña.

Argentina se considera un país de vanguardia en materia de reconocimiento de derechos humanos. Sin embargo, la información existente invita a continuar trabajando en distintos ámbitos para la consolidación de un sistema integral en esta materia. De ese modo, se deben reconsiderar aspectos de la Ley de Actos Discriminatorios frente a los cambios legislativos actuales, así como la creación de un Plan Nacional contra la Discriminación. La modificación de la primera permitiría la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad, pues posibilitaría la difusión de nuevas prácticas en torno a este problema. Por su parte, la creación del segundo contribuiría a darle seguimiento de manera adecuada a los casos presentados ante las instancias encargadas de proporcionar soluciones.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

En el plano nacional, en materia de discriminación, se encuentran vigentes distintos instrumentos legales, los cuales fueron introducidos o modificados a partir de 1994. La reforma realizada considera distintas formas de discriminación en el dominio público.²

De manera específica, en Argentina existe una Ley Nacional contra la Discriminación que establece algunos tipos específicos de discriminación: “raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos”. No obstante, la mención de estos tópicos no es taxativa, sino únicamente enunciativa.

1. Ley Nacional 23.592/1988:

Art. 1.- Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados.

A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos.

Art. 2.- Elévase en un tercio el mínimo y en un medio el máximo de la escala penal de todo delito reprimido por el Código Penal o Leyes complementarias cuando sea cometido por persecución u odio a una raza, religión o nacionalidad, o con el objeto de destruir en todo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. En ningún caso se podrá exceder del máximo legal de la especie de pena de que se trate.

Art. 3.- Serán reprimidos con prisión de un mes a tres años los que participaren en una organización o realizaren propaganda basados en ideas o teorías de superioridad de una raza o de un grupo de personas de determinada religión, origen étnico o color, que tengan por objeto la justificación o promoción de la discriminación racial o religiosa en cualquier forma.

² En el plano subnacional, existen normativas contra la discriminación en las constituciones provinciales de Córdoba, Chaco, Chubut y Entre Ríos. Hay también legislación local, como la Ley Núm. 5.261 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ordenanza Núm. 7.946/2005 del Municipio de la Ciudad de Rosario y la Ordenanza Núm. 11.864/2012 del Municipio de la Ciudad de Santa Fe, entre otras. Como marco y en términos generales se evalúan los casos en virtud de la normativa nacional e internacional.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

En igual pena incurrirán quienes por cualquier medio alentaren o iniciaren a la persecución o el odio contra una persona o grupos de personas a causa de su raza, religión, nacionalidad o ideas políticas”.

En lo que respecta al ámbito de relaciones entre particulares, no existe mención específica, aunque la ley contempla cualquier ámbito en que se presente una situación de esta naturaleza. Los artículos 2 y 3 de la Ley 23.592 establecen agravantes penales. Ofrece, por otro lado, una enumeración genérica de casos considerados discriminatorios según lo indica la jurisprudencia y la doctrina, mas no es taxativa. Por lo tanto, se tiene que recurrir al cruce de información o bien al principio básico de la definición de lo considerado dentro de los límites de la discriminación.

Por otra parte, el Estado argentino es parte de los siguientes instrumentos internacionales que tienen diversos grados de incidencia en el marco legal nacional y en la impartición de justicia en esta materia:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 7 y 23, incisos 1, 2, 3, 4).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 1, 2, 7, 10).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2, 4, 20, 24, 26).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículos 1 al 5).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 1 al 4, 7 al 16).
- Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 2).

Los instrumentos mencionados poseen carácter constitucional, como se menciona a continuación:

1. Artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional:

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.

2. Artículo 75, inciso 23 de la Constitución Nacional:

[Corresponde al Congreso:] Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

Se han integrado como parte de los proyectos de renovación en materia de combate a la discriminación las siguientes:

1. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
Aprobación: Ley 24.556 (1995). Jerarquía constitucional: Ley 24.820 (1997)
2. Convención sobre Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad
Aprobación: Ley 24.584 (1995). Jerarquía constitucional: Ley 25.778 (2003)
3. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
Aprobación: Ley 26.378 (2008). Jerarquía constitucional: Ley 27.044 (2014)

Se está trabajando, por otro lado, para que en el futuro se logre la aceptación de proyectos de ley en relación con el otorgamiento de la jerarquía constitucional para los siguientes tratados:

1. Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, Organización de las Naciones Unidas, 1974.
2. Declaración de los Derechos del Niño, ONU, 1959.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

3. Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra o de crímenes de lesa humanidad, ONU, 1973.
4. Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ONU, 1975.
5. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, 1985.
6. Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930.
7. Declaración de los Derechos de los Impedidos, ONU, 1975.

En lo que respecta al tratamiento de la discriminación, ya de manera preventiva y correctiva, el INADI es el órgano encargado de aplicar Ley Nacional 23.592 y, al mismo tiempo, el encargado de recibir denuncias (artículo 4 de la Ley). De esta manera, se encarga de recibir, tramitar y resolver problemas generados por actos y omisiones discriminatorias dentro de los marcos propuestos por la legislatura.

El Código Penal argentino, vigente en todo el país, tipifica en su artículo 80, inciso 4°, el delito de Homicidio Agravado por Odio, cuando el mismo tenga motivo racial, religioso, de género u orientación sexual, identidad de género o su expresión. Asimismo, en el inciso 11°, el Homicidio Agravado de femicidio.

Art. 80.- Se impondrá reclusión perpetua o prisión perpetua, pudiendo aplicarse lo dispuesto en el artículo 52, al que matare:

4°. Por placer, codicia, odio racial, religioso, de género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión.

11. A una mujer cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediare violencia de género.

Ambos delitos tienen por sanción la prisión perpetua. Por otra parte, el ordenamiento jurídico argentino cuenta con leyes complementarias del Código Penal. La Ley 23.592, de Represión de actos u omisiones discriminatorios (modificada por ley 24.782), establece en su articulado un agravante genérico para cualquier delito del Código Penal cometido con pretexto discriminatorio basado en una raza, religión o nacionalidad, así como un tipo autónomo (artículo 3) que reprime la organización y la propaganda discriminatoria:

Art. 2. Elévase en un tercio el mínimo y en un medio el máximo de la escala penal de todo delito reprimido por el Código Penal o Leyes complementarias cuando sea cometido por

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

persecución u odio a una raza, religión o nacionalidad, o con el objeto de destruir en todo o en parte a un grupo nacional, étnico, racial o religioso. En ningún caso se podrá exceder del máximo legal de la especie de pena de que se trate.

Art. 3. Serán reprimidos con prisión de un mes a tres años los que participaren en una organización o realizaren propaganda basados en ideas o teorías de superioridad de una raza o de un grupo de personas de determinada religión, origen étnico o color, que tengan por objeto la justificación o promoción de la discriminación racial o religiosa en cualquier forma. En igual pena incurrirán quienes por cualquier medio alentaren o iniciaren a la persecución o el odio contra una persona o grupos de personas a causa de su raza, religión, nacionalidad o ideas políticas.

Todos son delitos de acción pública o de oficio, es decir, el Estado los persigue sin necesidad de impulso de la parte. Aunque no existe inversión de la carga de la prueba en nuestro ordenamiento procesal, a nivel contravencional, las jurisdicciones tienen sus propias normativas. A modo de ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) posee en su Código Contravencional:

Artículo 65.- Discriminar. Quien discrimina a otro por razones de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, opinión, nacionalidad, caracteres físicos, condición psicofísica, social, económica o cualquier circunstancia que implique exclusión, restricción o menoscabo, es sancionado/a con dos (2) a diez (10) días de trabajo de utilidad pública o cuatrocientos (\$ 400) a dos mil (\$ 2,000) pesos de multa. Acción dependiente de instancia privada.

Marco institucional

En relación con el marco institucional, en materia de combate a la discriminación debe comenzarse por señalar que la institución especializada es el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), organismo descentralizado que fue creado mediante la Ley 24.515, en 1995. Desde el mes de marzo de 2005, por Decreto presidencial, se ubicó en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Según su ley de creación, algunas de las funciones del INADI son:

- » Actuar como organismo de aplicación de la presente ley, velando por su cumplimiento y la consecución de sus objetivos, a través del análisis de la realidad

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- nacional en materia de discriminación, xenofobia y racismo y la elaboración de informes y propuestas con respecto a dichos temas;
- » Difundir los principios normados por la Ley 23.592, normas concordantes y complementarias, así como los resultados de los estudios que realice o promueva y las propuestas que formule;
 - » Diseñar e impulsar campañas educativas tendientes a la valorización del pluralismo social y cultural, y a la eliminación de actitudes discriminatorias, xenofóbicas o racistas, participando en la ejecución de esas campañas;
 - » Recopilar y mantener actualizada la información sobre el Derecho Internacional y extranjero en materia de discriminación, xenofobia y racismo; estudiar esos materiales y elaborar informes comparativos sobre los mismos;
 - » Recibir y centralizar denuncias sobre conductas discriminatorias, xenofóbicas o racistas y llevar un registro de ellas;
 - » Brindar un servicio de asesoramiento integral y gratuito para personas o grupos discriminados o víctimas de xenofobia o racismo;
 - » Proporcionar patrocinio gratuito y, a pedido de parte interesada, solicitar vistas de las actuaciones judiciales o administrativas relativas a los temas de su competencia;
 - » Establecer vínculos de colaboración con organismos nacionales o extranjeros, públicos o privados, que tengan similares objetivos a los asignados al presente Instituto;
 - » Celebrar convenios con organismos y/o entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, a efectos de propender a dar cabal cumplimiento a los objetivos asignados a este Instituto.

El INADI, por otro lado, cuenta con cinco direcciones: Administración, Asuntos Jurídicos, Asistencia a la Víctima, Políticas contra la Discriminación, y Promoción y Desarrollo de Prácticas contra la Discriminación.

Políticas y programas. Coordinación con organizaciones de la sociedad civil

El INADI se encuentra elaborando, en el marco de los compromisos asumidos en el Plan Nacional de Derechos Humanos, un Plan Nacional contra la Discriminación, con el fin de actualizar y poner en práctica los objetivos del documento aprobado por Decreto 1.086/2005, denominado “Hacia un Plan Nacional contra la Discriminación”. Las activida-

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

des se dividen por áreas: Adultos y adultas mayores, Afrodescendientes, Arte sin discriminación, Discapacidad, Diversidad sexual, Educación sin discriminación, Género y violencia de género, Interculturalidad, Interreligiosidad y respeto cultural, Lengua de señas argentina, Migrantes y refugiados, Niñez y adolescencia, Personas privadas de la libertad, Pueblos indígenas, Racismo y xenofobia, Salud sin discriminación, Trabajo sin discriminación.

Uno de los objetivos centrales del INADI es, precisamente, la elaboración de políticas públicas específicas en materia de lucha contra la discriminación; es así como todas las actividades y proyectos del Instituto están orientados en el mencionado sentido. Se puede señalar al respecto la organización de talleres realizados en materia antidiscriminatoria, los cuales han tenido aceptación por parte de la sociedad en general y han dado resultados satisfactorios.

Estos programas son parte de la política pública específica relacionada con Formadores, personas privadas de la libertad, en relación con el reconocimiento de sus derechos en el entendimiento de que el único derecho restringido es el de la libertad ambulatoria. Asimismo, se trabaja en la promoción de las cualidades, características y límites de acción del personal del servicio penitenciario, u otros con capacitación de personal de salud penitenciaria. De tal manera, se busca mejorar la convivencia y las condiciones de detención.

Es destacable que estas actividades de promoción del Instituto, así como las actividades de capacitación y de sensibilización, forman parte de una política pública integral que tiene por fin lograr una convivencia pacífica en el país, erradicando conciliatoria y sanamente toda forma de discriminación, generando a un tiempo un verdadero cambio cultural en todos los aspectos de la vida social argentina.

Por otra parte, se considera la asistencia a la víctima como parte medular de una política pública de contención, asesoramiento y resolución de conflictos. El INADI desarrolla e implementa programas dirigidos a enfrentar y erradicar las desigualdades basadas en prácticas discriminatorias y promover la inclusión, participación y transformación de las relaciones sociales para una profundización de nuestra democracia.

En este sentido, el Mapa de la Discriminación, la encuesta nacional sobre discriminación, se ha constituido como un elemento esencial para la elaboración de dichos programas. Asimismo, para la creación de los Observatorios, el Mapa es también clave, toda vez que los indicadores revelan situaciones discriminatorias, lo cual permite actuar en consecuencia y lograr el cese del acto discriminatorio.

Asimismo, en relación con el trabajo que se realiza con grupos específicos que son blanco de acciones discriminatorias, el INADI realiza, en coordinación con otros actores, las siguientes actividades:

En materia de diversidad sexual, el INADI, junto con el Poder Legislativo Nacional, asesoró, acompañó e impulsó la sanción de la Ley 26.618, Ley de Matrimonio Igualitario.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

El núcleo del cambio instaurado por esta ley está en un agregado al artículo 172 del Código Civil: “El matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos, con independencia de que los contrayentes sean del mismo o de diferente sexo”. Las restantes modificaciones son consecuencia de ésta, y consisten básicamente en cambios terminológicos.

En el mismo sentido, fue trabajo de este organismo fundamentar la necesidad de promulgar el Decreto de Necesidad y Urgencia de reconocimiento igualitario para hijos e hijas nacidos antes del matrimonio igualitario (DNU N° 1.006/2012). Se basó en “estrictas razones de igualdad” para equiparar los derechos de los niños y niñas nacidos antes de la Ley de Matrimonio Igualitario con los nacidos después en familias comaternales. Esto permitió emitir nuevas actas de nacimiento, completando los datos de ambas madres y el doble apellido.

Por otra parte, el INADI realizó también la sanción de la Ley 26.743, Ley de Identidad de Género. Esta ley, de vanguardia en el plano internacional, consagra que las personas travestis, transexuales, transgéneros y hombres trans tienen derecho a que se les reconozca su identidad de género y a recibir un trato digno. Además, la ley incorpora el derecho fundamental de toda persona al reconocimiento de su identidad de género, a ser tratada de acuerdo con ella, a ser identificada de ese modo en la partida de nacimiento y en el documento nacional de identidad (DNI). Dispone que en ningún caso se podrá exigir como condición para ello una intervención quirúrgica, terapia hormonal, tratamiento psicológico o médico.

Observatorio de Género del Consejo de la Magistratura, realiza diversas actividades, incluyendo la intervención en casos específicos, la organización de talleres de sensibilización y capacitación en instituciones educativas y la participación en eventos relevantes en la materia, como el acto por el Día Internacional de la Mujer.

Protocolo de Actos y Eventos Accesibles para las personas sordas. Por último, trabaja también en el seguimiento y ajuste del proyecto Promoción del Derecho de la Salud Integral sin Discriminación de la Comunidad Sorda.

Investigación, educación y comunicación

Desde el INADI se abordan las políticas en relación con los grupos específicos por medio de plataformas o apoyos de transmisión diversos, no únicamente presenciales. De esta manera, ha puesto en acción el campus virtual³ que oferta de manera académica cursos

³ INADI: Campus virtual, <<http://campus.inadi.gob.ar/>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

sobre diferentes tópicos, como derechos de migrantes, pacientes o adultos mayores, discriminación o afrodescendientes, entre otros.⁴

Para cada una de estas áreas se han desarrollado actividades específicas. Es importante señalar que, para cada una de ellas, se han elaborado distintos materiales de difusión de derechos en formato de dípticos, trípticos, postales, dossiers, guías y documentos temáticos. En la página web⁵ del INADI se encuentran disponibles algunos de ellos.⁶

De igual manera se han proyectado publicaciones que aportan resultados de diferentes investigaciones realizadas por especialistas en distintas áreas de conocimiento. Además de los temas tratados en los cursos y en las guías temáticas, hay títulos como los siguientes: *Gestión de las diversidades en el ámbito laboral*, *Argentina también es afro*, *Lola y los juguetes (Ni héroes ni princesas)*, por mencionar algunos.⁷ Asimismo, en fechas recientes ha sido puesta en circulación una colección de siete manuales de comunicación inclusiva con recomendaciones de buenas prácticas, algunos con actividades diseñadas para su puesta práctica en distintos escenarios, involucrando también a la sociedad civil.

⁴ A continuación, se listan todos los tópicos: Trabajo sin discriminación, Derechos de los y las pacientes, Derechos de las personas migrantes, Comunicación accesible en lenguaje de señas argentina (LSA), Interculturalidad, Racismo y xenofobia; Discriminación hacia las mujeres basado en género, Derecho a la educación sin discriminación, Accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad, Afrodescendientes, VIH y SIDA; Derechos de las personas adultas mayores, Prostitución y racismo.

⁵ <<http://inadi.gob.ar/contenidos-digitales/>>.

⁶ Las guías temáticas abordan los mismos temas que los cursos mencionados en el párrafo anterior.

⁷ Otros títulos son: *Prácticas no discriminatorias en relación con adultos y adultas mayores*, *Somos iguales y diferentes: Guía para jóvenes* o *Derecho a la salud sin discriminación*.

BOLIVIA

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 14, párrafos I, II y III prohíbe y sanciona expresamente la discriminación.
Ley específica sobre discriminación	Ley contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación (Ley 045).
Organismo especializado	Comité Nacional Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación (coordinación interinstitucional).
Tipificación del delito de discriminación	No. El Código Penal artículo 40 bis "agravante general" incorpora tipos penales asociados al racismo y la discriminación.

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

Durante el último decenio, el Estado Plurinacional de Bolivia ha promulgado distintos instrumentos normativos y programáticos orientados a combatir la discriminación y las condiciones sociales que la originan. El combate y erradicación de la discriminación se considera una prioridad en la agenda pública del actual gobierno boliviano. Por ello, el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (PDES) incluye una meta específica de erradicación de la pobreza social, de toda forma de explotación, de la discriminación y del racismo.¹ Sin embargo, si bien se han registrado avances significativos respecto a la situación que se diagnosticó en 2010,² persisten situaciones que vulneran el ejercicio pleno de los derechos entre distintos grupos sociales en el país.

De acuerdo con información del Comité Nacional Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación (en adelante, Comité Nacional), el año en que entró en vigor la ley nacional específica en esta materia (2010), se registraron 19 denuncias por racismo y discriminación. Esta cifra aumentó en los años siguientes hasta alcanzar 196 denuncias el

¹ El Pilar 1 del PDES, denominado Erradicar la pobreza extrema, señala: "Este pilar tiene el objetivo de erradicar la extrema pobreza en sus dimensiones material, social y espiritual. La pobreza material se manifiesta en la ausencia de acceso a servicios básicos y condiciones dignas de vida; la pobreza social se visibiliza en la predominancia del individualismo sobre los valores comunitarios; y la pobreza espiritual se expresa en la presencia de prácticas de consumismo, discriminación y racismo" (PDES, p. 59).

² *Diagnóstico de Situación de Racismo y Discriminación*, 2010.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

año 2015 y 239 el año 2016. En el periodo de octubre de 2010 a julio de 2017 se habían acumulado 1,299 denuncias. Y para abril de 2018, el registró alcanzaba ya 1,523 denuncias por racismo y discriminación. Del total de denuncias registradas durante la gestión 2017, 42.85% corresponden al ámbito privado, en tanto que 57.14% corresponden el ámbito público, porcentajes similares a los observados hasta abril de 2018.

La pobreza, la exclusión y la intolerancia se asocian a expresiones de racismo y discriminación, las cuales se manifiestan como obstáculos al ejercicio de derechos en ámbitos como los siguientes:³

- social: educación, salud y vivienda;
- económico: trabajo, seguridad social, derecho al desarrollo, autonomías y migración;
- cultural: formas de vida propias;
- político: participación y ejercicio de poder;
- jurídico: prácticas y acceso a la justicia; y
- administración pública: prestación de servicios con respeto.

Los grupos poblacionales que más sufren discriminación en Bolivia son:⁴

- a) Población vulnerada por racismo: naciones y pueblos indígena originario campesinos, pueblo afroboliviano y comunidades interculturales.
- b) Población vulnerada por discriminación: personas con discapacidad; personas que viven con VIH o SIDA; personas privadas de su libertad; población transexual, transformista, lesbiana, gay y bisexual; trabajadoras del hogar; mujeres en situación de prostitución; migrantes y otros.
- c) Población vulnerada por género o por segmento generacional: mujeres, personas adultas mayores, niñas, niños, adolescentes trabajadores y jóvenes.

Distintas circunstancias afectan el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad para cada uno de esos grupos y provocan brechas en el ejercicio de derechos y acceso a bienes y servicios públicos, en contraste con el resto de la población. Se ofrecen a continuación elementos para perfilar las brechas correspondientes a cada grupo referido:

- a) Naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano. Los resultados de la encuesta de 2008 destacaban como cau-

³ *Plan Multisectorial del Estado Plurinacional de Bolivia contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación 2016-2020* (en adelante referido como Plan Multisectorial), p. 66.

⁴ *Política de Estado Plurinacional contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación* (en adelante se lo refiere como Plan de Acción 2012-2015) y el *Plan Multisectorial*.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

sas de la discriminación: “ser pobre” (33.6% del total), “ser indígena” (23.6%), “tener piel oscura” (21.5%), “tener apellido indígena” (10.7%), “tener piel clara” (5.0%), o el nivel educativo (1,2%).⁵ Otro estudio informaba que el racismo reside en un tema de “piel o raza”; lo que afecta a la población indígena y, más aún, a las mujeres indígenas.⁶ Esos estudios revelan un contexto de inequidad en acceso, ejercicio y respeto a los derechos originado en el nivel económico. La discriminación racial, entonces, refleja una discriminación fundada en la situación económica.⁷

- b) Mujeres. La discriminación debido al género es un tema estructural. Distintos factores se traslapan en este hecho, con lo que a la discriminación a las mujeres en general, puede sumarse la discriminación por el origen indígena y la discriminación por condición económica.⁸
- c) Personas adultas mayores. La discriminación hacia las personas adultas mayores se presenta tanto en el círculo familiar como en los centros de salud, en el ámbito laboral, en los servicios de transporte y en las instituciones públicas y privadas.⁹
- d) Niños, niñas, adolescentes (NNA) y jóvenes. En este grupo poblacional, los segmentos con mayor vulnerabilidad son: los adolescentes en conflicto con la ley, menores de edad en situación de calle, menores institucionalizados en centros de acogida, menores en recintos penitenciarios, menores víctimas de trata y tráfico, y menores con VIH o SIDA.¹⁰ Factores como la edad, la pobreza, el medio social y la desnutrición aumentan el riesgo de vulneración de los derechos de este grupo.

Los principales problemas de discriminación que afectan a los jóvenes se asocian frecuentemente a factores estructurales, como la pobreza económica de sus familias. Estos problemas se relacionan con el acceso a la educación, a fuentes de trabajo (por la edad y la poca experiencia laboral). También se registran brechas de acceso a servicios básicos y en materia de seguridad.

- a) Población transexual, transgénero, lesbiana, gay y bisexual (TLGB). Pese a los avances normativos que se han impulsado en el país, subsisten violaciones a los derechos de las personas con orientación sexual e identidad de género diversas. Estas violaciones se manifiestan en casos de tortura, agresiones sexuales, injerencias en la

⁵ “Diversidad cultural hoy”. Otras respuestas sumaban 3.7%, en tanto que la no respuesta representaba 0.7% del total.

⁶ Cladem Bolivia, “Reporte Alternativo de Bolivia sobre la Convención Internacional Contra Toda Forma de Discriminación Racial” (2010).

⁷ Política del Estado Plurinacional de Bolivia contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, Anexo 5: Características Generales de las Poblaciones Afectadas o Víctimas de Racismo y Discriminación, p. 43 y 44.

⁸ *Ibid.*, p. 82.

⁹ Plan Multisectorial de Desarrollo Integral de las Personas Adultas Mayores, 2016-2020, p. 49.

¹⁰ *Ibid.*, p. 69.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- privacidad, detenciones arbitrarias, la negación de empleo, de oportunidades educativas y de salud. Las conclusiones de una encuesta sobre percepciones de poblaciones TLGB en Bolivia, realizada por Conexión Fondo de Emancipación, ofrecen evidencia sobre el perfil de discriminación que se ejerce sobre sus integrantes.¹¹
- b) Personas que viven con VIH/SIDA (PVVS). Varios factores influyen en el estigma que se asocia a esta condición. Por una parte, el rechazo social y la discriminación; éstos se originan tanto en la falta de información y los temores de contagio que le acompañan, como en prejuicios religiosos, o en la desaprobación de estilos de vida y comportamientos ajenos al patrón de “normalidad” socialmente aceptado. Por otra parte, existe también algún grado de estigma interno, que se refleja en la ambigüedad al identificarse como parte de este grupo, en la autopercepción de tener una apariencia de persona enferma, o en el rechazo a aceptar que efectivamente se es objeto de discriminación por ser una PVVS.¹²
 - c) Personas con discapacidad (PCD). La insuficiente accesibilidad a diferentes servicios públicos y privados en el país aumenta la vulnerabilidad de quienes forman parte de este grupo poblacional. La accesibilidad de un entorno físico construido posibilita el desplazamiento y el uso social de los espacios, permitiendo a las PCD participar en las actividades para las que dicho entorno se construyó. Las condiciones de accesibilidad varían de acuerdo con el tipo de discapacidad, con requerimientos distintos para la accesibilidad física, auditiva, visual, etc.
 - d) Personas privadas de libertad. En Bolivia, las personas privadas de libertad están expuestas a la vulneración a sus derechos desde tres ámbitos: 1) por la postergación de los plazos asociados a los procesos de impartición de justicia, 2) por las condiciones en que viven, y 3) por discriminación. La discriminación social contra las personas privadas de libertad (e incluso contra quienes ya cumplieron su pena), las presenta como personas indignas de confianza y las condena a una vida de segregación, con lo que se obstaculiza su reinserción en la vida en comunidad.¹³
 - e) Población migrante. Los migrantes latinoamericanos enfrentan dificultades derivadas del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia que, en los países recep-

¹¹ Entre las conclusiones de este estudio, destacan las siguientes: Se registró una frecuencia de discriminación comparativamente alta hacia la población trans (71.4% vs. un tercio o menos entre otros grupos de población). Más de un tercio de las poblaciones TLGB experimentó algún tipo de discriminación en instituciones educativas; pero 85% no experimentó discriminación en instituciones de salud (15% sí). Asimismo, tres de cada diez personas TLGB reportaron discriminación en instituciones judiciales, fiscales y policiales. El maltrato físico y verbal de la policía es la forma de discriminación que con mayor frecuencia se ejerce contra las personas TLGB (86.7%). Cuatro de cada diez personas en esta población se reportaron como empleadas, en tanto tres de cada diez informó **trabajar de manera independiente**. “Situación de las poblaciones TLGB en Bolivia. Encuesta Nacional 2010”.

¹² Bolivia, Ministerio de Salud y Deportes, *El estigma y discriminación en VIH/Sida en Bolivia* (2011), p. 100.

¹³ Presentación del informe sobre la Vulneración de derechos humanos en los sucesos del 23 de agosto de 2013 en el Centro Penitenciario “Palmasola” de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Defensoría del Pueblo, pp. 1 y 4.

tores de migrantes, se expresan en prácticas discriminatorias. Deben considerarse también los riesgos de explotación laboral y sexual, así como la trata y tráfico de personas, particularmente de niños y niñas.

Algunos casos de discriminación y racismo fueron paradigmáticos en Bolivia hace un decenio, al punto de incidir en la promulgación, en 2010, de la Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación (Ley 045) y su decreto reglamentario:

- En Santa Cruz, en 2008, algunos seguidores del Comité Cívico propagaron expresiones racistas y ataques contra indígenas inmigrantes de las tierras altas.¹⁴
- El 11 de septiembre de 2008, en las inmediaciones de la localidad de El Porvenir, funcionarios y seguidores de la Prefectura de Pando, junto con integrantes del Comité Cívico, interrumpieron el paso de un grupo de campesinos e indígenas que se dirigían a una reunión en la ciudad de Cobija. Se produjeron incidentes violentos que dejaron por lo menos 11 muertos y alrededor de 50 heridos.¹⁵
- El 24 de mayo de 2008, en Sucre, estallaron incidentes violentos luego de que grupos de jóvenes y opositores al gobierno nacional intentaron impedir una visita del presidente Morales a la ciudad. Los opositores capturaron a algunas personas indígenas simpatizantes del gobierno, a quienes insultaron, golpearon y forzaron a arrodillarse en la plaza principal.¹⁶

Otros casos recientes muestran la persistencia de expresiones de racismo y discriminación en el país. Uno de estos casos dio visibilidad a hechos de transfobia y crímenes de odio cometidos contra personas con identidades sexuales distintas de las mayoritarias: el asesinato de una mujer transexual conocida como “Dayana Kenia” (es el único crimen de odio que siguió un proceso judicial y logró, en 2017, una condena contra el responsable). Otros dos casos, ambos ocurridos en la ciudad de Santa Cruz, en 2018, están documentados mediante grabaciones y adquirieron notoriedad en los medios de comunicación y redes sociales. En el primero intervienen dos mujeres: una impidió a la otra, que vestía pollera, sentarse a su lado en un vehículo de transporte público; el segundo involucra a un docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno, denunciado por degradar a sus alumnos con base en prejuicios contra los habitantes del occidente del país. Finalmente, se han registrado reacciones discriminatorias y de incitación al odio por parte de personas y organizaciones sociales que se manifiestan contra la Ley

¹⁴ Informe A/HRC/10/31/Add.2

¹⁵ *Loc. cit.*

¹⁶ *Loc. cit.*

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Municipal Autónoma de Promoción y Respeto a los Derechos Humanos de las Personas con Diversa Orientación Sexual e Identidad de Género (No. 311), ordenamiento que busca promover e implementar políticas públicas municipales destinadas al ejercicio pleno de los derechos humanos sin discriminación de esta población en el Municipio de La Paz.

En circunstancias como las descritas, el principal reto que enfrenta el combate a la discriminación en el país ha consistido en la eficaz puesta en operación de los programas derivados del Plan Multisectorial aprobado para el periodo 2016-2020. El Plan Multisectorial coadyuva en la articulación de las políticas sociales previstas por el PDES para erradicar la pobreza extrema y garantizar los derechos de las poblaciones que se ven afectadas por el racismo y otras formas de discriminación.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

En Bolivia, la Constitución Política del Estado (CPE), en su artículo 14:

prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona. [Asimismo, establece que] el Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos.¹⁷

En el mismo sentido, desde 2010, el país cuenta con la Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación (Ley 045).¹⁸ Este ordenamiento establece mecanismos y procedimientos para prevenir y sancionar actos de racismo y toda forma de discriminación; asimismo, busca consolidar políticas públicas de protección y prevención de delitos de racismo y toda forma de discriminación.¹⁹

Un amplio conjunto de leyes y decretos supremos del país incorporan de manera explícita principios de no discriminación. Cabe mencionar los siguientes: el Código Penal se reformó a raíz de la Ley antes referida, para incorporar tipos penales asociados al racis-

¹⁷ Bolivia, Constitución Política del Estado, 2009. Ver: <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/lista/9>>.

¹⁸ Ley 045, Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, del 8 de octubre de 2010.

¹⁹ *Ibid.*, artículo 1.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

mo y la discriminación, así como su condición de agravante en otros delitos. La Ley 139, también de 2010, declara el 24 de mayo de cada año, en todo el país, como “Día Nacional Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación”. El Reglamento de la Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación²⁰ regula medidas de prevención y educación, faltas y sanciones que constituyen racismo y discriminación en el ejercicio de la función pública o en medios de comunicación, así como los procedimientos que deben aplicarse, a la vez que identifica actos que no constituyen racismo. El decreto supremo que establece la Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo prevé que la Dirección General de Lucha contra el Racismo (adscrita al Ministerio de Culturas y Turismo), desarrolle políticas “para la prevención y erradicación del racismo y la intolerancia cultural”.²¹

La constitución boliviana dispone la aplicación preferente de los derechos humanos con tratamiento más favorable, contrastados con la norma fundamental, en los tratados e instrumentos internacionales firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado en esa materia.²² Por tanto, el bloque de constitucionalidad incluye el conjunto de los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos y las normas de derecho comunitario ratificados por el país.²³

En el ámbito subnacional, al ser Bolivia un Estado descentralizado y con autonomías, los diferentes niveles de gobierno establecen en sus cartas orgánicas y estatutos los preceptos de la Constitución, previo control de constitucionalidad. La Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación prevé la puesta en operación de políticas de prevención y lucha contra el racismo y toda forma de discriminación por parte de los gobiernos autónomos departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesinos, entidades públicas y privadas y de representación civil, en el ámbito de sus competencias.²⁴ Esa misma ley establece mecanismos y procedimientos para la prevención y sanción de actos de racismo y toda forma de discriminación aplicables en todos los niveles territoriales nacionales, departamentales y municipales. Los gobiernos subnacionales desarrollan normativa autonómica. A manera de ejemplo, dos de las normas específicas existentes son:

- Ley Departamental 625, de Fortalecimiento al Día Nacional Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, en el Departamento de Cochabamba.
- Ley Municipal Autónoma 311, de Promoción y Respeto a los Derechos Humanos de las Personas con Diversa Orientación Sexual e Identidad de Género, en el Municipio de La Paz.

²⁰ Decreto Supremo 0762, del 5 de enero de 2011.

²¹ Decreto Supremo 29894, de 9 de febrero de 2009, artículos 114 y 116.

²² Bolivia, Constitución Política del Estado, artículo 256, parágrafo I

²³ *Ibid.*, parágrafo II del artículo 410.

²⁴ Ley 045, Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, artículo 4.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

El marco jurídico boliviano, en el ámbito nacional, conceptualiza la discriminación de manera genérica, enfatiza el caso de la discriminación racial y prevé la posibilidad de discriminación directa, indirecta, individual o colectiva. Establece asimismo los motivos prohibidos de discriminación. La legislación penal fue reformada en 2010 para incorporar los delitos de racismo y discriminación, así como para tipificar otros comportamientos asociados.

Las siguientes definiciones provienen de la ley específica en la materia (Ley 045) y del Código Penal:

- *Discriminación*: Toda forma de distinción, exclusión, restricción o preferencia que tenga por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la CPE y el derecho internacional. No se considerará discriminación a las medidas de acción afirmativa.
- *Discriminación racial*: Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza o por el color, ascendencia u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar, directa o indirectamente el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en la CPE y las normas internacionales de derechos humanos, en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y/o privada.
- Si bien hay diagnósticos que hacen notar la existencia de casos de discriminación agravada o múltiple, la legislación nacional no incorpora todavía esos conceptos de manera explícita.
- *Racismo como tipo penal*: “La persona que arbitraria e ilegalmente restrinja, anule, menoscabe o impida el ejercicio de derechos individuales o colectivos por motivos de raza, origen nacional o étnico, color, ascendencia, pertenencia a naciones y pueblos indígena originario campesinos o el pueblo afroboliviano o uso de su vestimenta o idioma propio” enfrenta como sanción la pena privativa de libertad de tres a siete años.²⁵
- *Discriminación como tipo penal*: Se sancionará con pena privativa de libertad de uno a cinco años a “la persona que arbitrariamente e ilegalmente obstruya, restrinja, menoscabe, impida o anule el ejercicio de los derechos individuales y colectivos, por motivos de sexo, edad, género, orientación sexual e identidad de género, iden-

²⁵ Bolivia, Código Penal, Libro Segundo, título VIII, capítulo V, “Delitos contra la Dignidad del Ser Humano”, artículo 281 bis.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

tividad cultural, filiación familiar, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, opinión política o filosófica, estado civil, condición económica o social, enfermedad, tipo de ocupación, grado de instrucción, capacidades diferentes o discapacidad física, intelectual o sensorial, estado de embarazo, procedencia regional, apariencia física y vestimenta”.²⁶

A los tipos penales referidos, se agregan otros por difusión e incitación al racismo o la discriminación,²⁷ por insultos y otras agresiones verbales fundadas en motivos racistas o discriminatorios;²⁸ se sanciona la existencia de organizaciones o asociaciones racistas o discriminatorias²⁹ y se contemplan agravantes en cada tipo penal.

Aunque la posibilidad de discriminación en el ámbito privado no tiene un desarrollo jurídico explícito en la legislación nacional, sí puede considerarse prevista por la legislación específica en la materia. La Ley 045 establece su ámbito de aplicación en todo el territorio nacional y lugares sometidos a su jurisdicción, con lo que no reconoce inmunidad, fuero o privilegio alguno y se aplica a todos los bolivianos y bolivianas de origen o nacionalizados y a todo residente y habitante en territorio nacional que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado.³⁰

En cuanto al tratamiento administrativo y penal de la discriminación en Bolivia, es pertinente considerar que la Ley 045 establece que las personas que sufren actos de racismo o discriminación pueden optar por la vía constitucional, administrativa o disciplinaria y/o penal, según corresponda.³¹

a) *Vía constitucional.* Procede a partir de la acción de amparo constitucional.³² Esta acción se interpone ante cualquier juez o tribunal competente. La resolución correspondiente se presenta (de oficio) ante el Tribunal Constitucional Plurinacional, para su revisión.³³ Las resoluciones a las acciones de amparo constitucional podrán ordenar la restitución de los derechos y garantías restringidos, suprimidos o ame-

²⁶ *Ibid.*, artículo 281 ter.

²⁷ *Ibid.*, artículo 281 quater.

²⁸ *Ibid.*, artículo 281 octies.

²⁹ *Ibid.*, artículo 281 septieser.

³⁰ Ley 045, Contra el Racismo y Toda forma de Discriminación, artículo 3.

³¹ *Ibid.*, artículo 12.

³² El amparo es un mecanismo de defensa procedente contra actos u omisiones ilegales o indebidas de los servidores públicos, o de persona individual o colectiva, que restrinjan, supriman o amenacen restringir o suprimir los derechos reconocidos por la Constitución y la Ley (incluidos el derecho a la igualdad y la prohibición a toda forma de discriminación).

³³ Bolivia, CPE, artículos 128 y 129. El desarrollo jurídico de esta acción está regulado por la Ley No. 254, Código Procesal Constitucional. Se trata de un mecanismo de defensa jurisdiccional, eficaz y rápido, de protección que “forma parte del control reforzado de constitucionalidad o control tutelar de los derechos y garantías al constituirse en un mecanismo constitucional inmediato de carácter preventivo y reparador destinado a lograr la vigencia y respeto de los derechos fundamentales y garantías constitucionales, siempre que no exista otro medio de protección o cuando las vías idóneas pertinentes una vez agotadas no han restablecido el derecho lesionado” (Sentencia Constitucional Plurinacional 0080/2012, de 16 de abril de 2012, p. 5).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

nazados con restringir o suprimir; también podrán establecer indicios de responsabilidad civil o penal; asimismo, podrán determinar ya la nulidad del acto y la restitución del derecho, ya el cese de la omisión ilegal o indebida cuando corresponda.

Existe también la acción de protección de privacidad. Esta acción procede cuando una persona (individual o colectiva) crea estar indebida o ilegalmente impedida para conocer, objetar u obtener la eliminación o rectificación de los datos registrados por cualquier medio (físico, electrónico, magnético o informativo), en archivos o bancos de datos públicos o privados, o que afecte a sus derechos a la intimidad y privacidad personal o familiar, o en su propia imagen, honra y reputación.

b) *Vía administrativa o disciplinaria.* La vía administrativa procede en casos que involucran instituciones públicas y la vía disciplinaria en los que atañen a instituciones privadas. Esta vía procede para el tratamiento de agresiones verbales, denegación de acceso a un servicio, o en casos de maltrato físico, psicológico o sexual por motivos racistas y discriminatorios (acciones denigrantes inclusive), cometidos en el ejercicio de las funciones de servidores públicos o empleados de alguna empresa privada. Se excluyen los hechos que constituyan delito. La normativa prevé que cada institución debe modificar sus reglamentos para incorporar procesos internos y sanciones administrativas o disciplinarias cuando corresponda.³⁴

En todos los casos, las instituciones públicas y privadas deben informar sobre dichos procesos al Viceministerio de Descolonización (dependiente del Ministerio de Culturas y Turismo), para fines de registro y seguimiento. Cuando se determine la existencia de responsabilidad penal, deben remitirse los casos al Ministerio Público.

c) *Vía Penal.* Procede a partir de la existencia de hechos que se constituyan en los delitos incorporados al Código Penal vigente, como tipos penales autónomos, mediante la Ley 045, mismos que se detallan a continuación:

- Racismo (con el tipo previamente descrito).
- Discriminación (con el tipo previamente descrito).
- Difusión e incitación al racismo o a la discriminación. Se sanciona con la pena pri-

³⁴ El Consejo Permanente del Comité Nacional aprobó el "Protocolo de atención de denuncias en la administración pública" (Resolución CN 002/2016). Actualmente las autoridades sumariantes de los ministerios del Órgano Ejecutivo, las nueve gobernaciones y gobiernos municipales aplican el referido Protocolo.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- vativa de libertad de uno a cinco años, a quien (por cualquier medio) difunda ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, que promuevan o justifiquen el racismo, así como cualquier forma de discriminación, por los motivos referidos asociados a los tipos penales correspondientes; o que incite a la violencia o persecución contra personas (o grupos de personas), fundados en motivos racistas o discriminatorios.
- Organizaciones o asociaciones racistas o discriminatorias. La persona que participe en una organización o asociación que promueva y/o justifique el racismo o la discriminación descritos o incite al odio, a la violencia o la persecución de personas o grupos de personas fundados en motivos racistas o discriminatorios, enfrentará como sanción la pena privativa de libertad de uno a cuatro años. Se considerará circunstancia agravante la comisión del delito por servidores públicos o autoridades.
 - Insultos y otras agresiones verbales por motivos racistas o discriminatorios. Se sancionará con la prestación de trabajo (de cuarenta días a dieciocho meses) y multa (de cuarenta a ciento cincuenta días) a quien, por cualquier medio, realice insultos u otras agresiones verbales, por motivos racistas o discriminatorios.
 - Casi todos estos delitos constituyen delitos de orden público, por lo que el Ministerio Público deberá perseguirlos de oficio. La excepción es el delito de insultos y otras agresiones verbales por motivos racistas o discriminatorios, por considerarse de orden privado.
 - El Código Penal también prevé la elevación de las penas en un tercio el mínimo y en un medio el máximo, para delitos específicos (los tipificado en la Parte Especial del Código Penal y otras leyes penales complementarias) cometidos por motivos racistas y/o discriminatorios.³⁵
 - La normativa penal prescribe que toda persona responsable penalmente (en este caso, por los delitos relacionados al racismo y discriminación), también es responsable en el ámbito civil; por ello, queda obligada a la reparación de los daños materiales y morales causados por el delito.

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento a su mandato constitucional, cuenta con atribuciones para investigar (de oficio o a solicitud de parte) actos u omisiones que impliquen violación a los derechos, individuales y colectivos, garantizados por la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales; puede también instar al Ministerio Público a iniciar las acciones legales que correspondan. Para ello, se cuenta actualmente con el Sistema de Servicio al Pueblo, el cual contempla las siguientes etapas:

³⁵ *Ibid.*, artículo 40 bis (Agravante General).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- a) Registro del caso,
- b) Admisión,
- c) Investigación formal,
- d) Resolución y
- e) Seguimiento.

Las resoluciones defensoriales podrán incluir recomendaciones, recordatorio de deberes legales, sugerencias o exhortaciones, cuando corresponda.

Por lo que respecta a las previsiones normativas para la reparación del daño para las personas que sufren prácticas discriminatorias, la Ley 045 establece como uno de los principios: “Protección. Todos los seres humanos tienen derecho a igual protección contra el racismo y toda forma de discriminación, de manera efectiva y oportuna en sede administrativa y/o jurisdiccional, que implique una reparación o satisfacción justa y adecuada por cualquier daño sufrido como consecuencia del acto racista y/o discriminatorio”.³⁶ Asimismo, el Artículo 87 del Código Penal establece que “toda persona responsable penalmente, lo es también civilmente y está obligada a la reparación de los daños materiales y morales causados por el delito”.

Marco institucional

El Comité Nacional contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, creado en 2010 por la Ley 145, es la institución especializada responsable de promover, diseñar e implementar políticas y normativas integrales contra el racismo y toda forma de discriminación. Este comité debe dirigir la elaboración de un diagnóstico y un plan nacional de acción en la materia, así como sistematizar y producir información sobre los procesos administrativos y judiciales iniciados por causa de racismo y toda forma de discriminación.

Integran el Comité:

- instituciones públicas,³⁷
- organizaciones sociales,
- organizaciones indígenas originarias campesinas,

³⁶ Ley 045, Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, artículo 2, inciso d).

³⁷ 1. Órgano Ejecutivo (Ministerio de Culturas, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Justicia, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Planificación del Desarrollo y Ministerio de Defensa); 2. Órgano Judicial; 3. Órgano Electoral; 4. Órgano Legislativo (Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados); 5. Gobiernos autónomos departamentales; 6. Gobiernos autónomos municipales; 7. Autonomías indígena originaria campesinas.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- comunidades interculturales y comunidades afrobolivianas,
- organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres, la juventud, la niñez y adolescencia, personas con discapacidad y sectores vulnerables de la sociedad y
- otras instituciones y organizaciones defensoras de los derechos humanos y de la sociedad civil.
- La Defensoría del Pueblo y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Bolivia (las cuales constituyen órganos observadores y de acompañamiento técnico).³⁸

El Comité Nacional se conforma por los siguientes órganos internos:

- Pleno del Comité Nacional,
- Presidencia del Comité Nacional,
- Consejo Permanente,
- Comisión de lucha contra el Racismo,
- Comisión de lucha contra toda forma de Discriminación y
- Secretaría Técnica.³⁹

La Ley 045 prevé como tareas principales del Comité Nacional, las siguientes:⁴⁰

- a) Dirigir la elaboración de un diagnóstico y un plan nacional de acción contra el racismo y toda forma de discriminación.
- b) Promover, desarrollar e implementar políticas públicas de prevención y lucha contra el racismo y toda forma de discriminación.
- c) Precautelar el respeto a la igualdad y no discriminación en las propuestas de políticas públicas y proyectos de ley.
- d) Realizar seguimiento, evaluar y monitorear la puesta en operación de políticas públicas y normativa vigente contra el racismo y toda forma de discriminación.
- e) Velar por que los reglamentos internos de personal, reglamentos disciplinarios u otros al interior de la Administración Pública, Policía Boliviana y Fuerzas Armadas incluyan las faltas relativas al racismo y toda forma de discriminación, como causa de proceso interno.

³⁸ Ley 045, Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, artículo 8.

³⁹ Reglamento Interno del Comité Nacional Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación (aprobado por Resolución Ministerial 0209/2011, de 24 de agosto de 2011), artículo 8.

⁴⁰ *Ibid.*, artículo 9.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- f) Promover la creación de instancias de prevención contra el racismo y toda forma de discriminación en todas las entidades públicas, así como la recepción de denuncias e impulso de procesos administrativos, hasta su conclusión.
- g) Promover la conformación de comisiones y comités contra el racismo y toda forma de discriminación, para poner en marcha medidas de prevención en el marco de las autonomías.
- h) Promover que se reconozca públicamente a personas estatales o privadas con logros destacados en labores contra de la discriminación racial o discriminación.
- i) Promover el reconocimiento de los héroes y heroínas del país pertenecientes a las naciones pueblos indígenas originarios campesinos, el pueblo afroboliviano y de comunidades interculturales.

El reglamento interno del Comité Nacional considera atribuciones adicionales:⁴¹

- a) Promover, dirigir y evaluar la implementación del Plan Nacional de Acción contra el Racismo y toda Forma de Discriminación.
- b) Actualizar o adecuar el Plan Nacional de Acción contra el Racismo y toda forma de Discriminación.
- c) Rendir informe anual evaluativo público de cumplimiento de la Ley 045 y el Plan Nacional de Acción contra el Racismo y toda forma de Discriminación;
- d) Recibir informes y verificar los productos y contenidos comunicacionales difundidos por los medios de comunicación.
- e) Emitir resoluciones y pronunciamientos públicos oportunos sobre hechos de racismo y discriminación (en el ámbito nacional e internacional) y promover instrumentos de cooperación internacional.

El Ministerio de Culturas, por medio del Viceministerio de Descolonización, es responsable de la tuición del Comité Nacional. Tanto el Comité Nacional como el Ministerio de Culturas y Turismo tienen la responsabilidad de sistematizar y producir información sobre los procesos administrativos y judiciales iniciados por causa de racismo y toda forma de discriminación. La Dirección General de Lucha Contra el Racismo y toda forma de Discriminación, adscrita a dicho Viceministerio, tiene a su cargo el funcionamiento de las dos comisiones referidas.⁴² Esa Dirección General cuenta con tres unidades: la Unidad de Gestión de Políticas Públicas contra el Racismo y la Discriminación, la Unidad de Enlace

⁴¹ Reglamento Interno del Comité Nacional contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, artículo 7.

⁴² Ibid., artículo 7.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

con Organizaciones Sociales y Sociedad Civil, y la Unidad de Aplicación e Implementación de la Ley 045.⁴³

En el ámbito subnacional, el Comité Nacional ha promovido la conformación de comisiones y comités contra el racismo y toda forma de discriminación. Hasta 2018 se habían integrado ocho comités departamentales y se trabajaba en su fortalecimiento, en coordinación con los gobiernos autónomos departamentales:⁴⁴

Departamento	Conformación	Secretaría del Gobierno Departamental a cargo
Chuquisaca	06/10/2011	Secretaría de Culturas
Tarija	08/12/2011	Secretaría de Desarrollo Social
Pando	25/07/2012	Secretaría de Desarrollo Humano y Social
Oruro	27/11/2012	Secretaría de Desarrollo Social
Potosí	22/05/2013	Secretaría de Desarrollo Humano
Cochabamba	23/05/2013	Secretaría de Desarrollo Humano Integral
Santa Cruz	26/07/2013	Secretaría de Educación
Beni	28/10/2013	Secretaría de Desarrollo Humano

Fuente: Dirección General de Lucha contra el Racismo y toda forma de Discriminación.

Políticas y programas

El 15 de febrero de 2012, el Consejo Permanente del Comité Nacional (ente encargado de promover, diseñar e implementar políticas y normativa integrales contra el racismo y toda forma de discriminación) aprobó⁴⁵ la Política del Estado Plurinacional de Bolivia contra el Racismo y toda forma de Discriminación (en adelante referida como Plan de Acción 2012-2015), con 17 programas plurinacionales.⁴⁶ Los resultados de la evaluación participativa a ese conjunto de programas, realizada en 2015 por una mesa técnica conformada por representantes de organizaciones de la sociedad civil, establecieron la necesidad de dar continuidad al Plan de Acción, extendiendo su vigencia cinco años más, propuesta aprobada por el Comité Nacional a finales de ese año.⁴⁷ Esto permite afirmar que en Bolivia el combate a la discriminación se ha integrado como un componente regular en el ciclo de políticas y gestión de servicios públicos.

⁴³ Plan Estratégico Institucional, Ministerio de Culturas y Turismo, 2017, p. 93.

⁴⁴ Comité Nacional Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, Memoria 2016-2017, p. 21.

⁴⁵ Resolución CP 001/2012.

⁴⁶ Comité Nacional Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, Memoria gestión 2016-2017, p. 63.

⁴⁷ Resolución 01/2015, segunda sesión ordinaria del Comité Nacional, 10 de diciembre de 2015.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

En el marco del PDES (aprobado en marzo de 2016), y con base en el nuevo Sistema de Planificación Integral del Estado, se decidió impulsar que las acciones que realice el Estado boliviano en todos los ámbitos (político, económico, social y cultural) logren eliminar tanto prácticas como actitudes racistas y discriminatorias. En consecuencia, Bolivia fijó como su principal desafío para 2020 “erradicar la extrema pobreza material, social y espiritual”. El PDES⁴⁸ busca consolidar la práctica y la filosofía del “Vivir Bien” y para ello reconoce tres dimensiones interrelacionadas y complementarias, coadyuvantes en la eliminación de las prácticas y actitudes referidas.⁴⁹ En concordancia, el Plan Multisectorial 2016-2020 (ver *supra* nota 3), enmarcado en el respeto y ejercicio pleno de los derechos humanos y coadyuvante para la puesta en operación del PDES, busca fortalecer la eficacia de las políticas sociales para erradicar la extrema pobreza de las poblaciones vulneradas por racismo y toda forma de discriminación, a la vez que propiciar una cultura de respeto hacia ellas.⁵⁰

Las acciones previstas para el cumplimiento de los objetivos del PDES deben ponerse en marcha tanto por el Gobierno central como por los Gobiernos de las entidades territoriales autónomas en el ejercicio de competencias privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes, establecidas en el marco normativo vigente. La participación del sector privado, de las organizaciones sociales y de las universidades públicas y privadas es también un elemento imprescindible para alcanzar esos objetivos. Ello supone un importante esfuerzo de coordinación intergubernamental entre el Gobierno central y los gobiernos departamentales, municipales, regionales e indígena originario campesinos para la ejecución de los proyectos, así como inversiones con los recursos y medios necesarios.⁵¹

El Plan Multisectorial 2016-2020, política pública nacional para el combate a la discriminación, adoptó los lineamientos establecidos en el PDES (específicamente del Pilar 1: “Erradicar la pobreza extrema”) para coadyuvar al logro de tres metas: “Combatir la discriminación y el racismo”, “Combatir la pobreza espiritual” y “Construir un ser humano integral para Vivir Bien.” El Plan Multisectorial contempla las siguientes líneas de acción:

- Incluir en los planes, programas y actividades de las instancias del Estado derechos y acciones afirmativas para favorecer a poblaciones vulneradas.

⁴⁸ Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien. Ministerio de Planificación del Desarrollo, pp. 7 y 8.

⁴⁹ El PDES propone abordar esta práctica con los siguientes ejes: “El Vivir Bien como el conjunto de saberes de las personas y de las comunidades”, “El Vivir Bien como equilibrio entre todos los seres vivos de la Madre Tierra” y “El Vivir Bien como la base de un modelo civilizatorio alternativo al capitalismo, siendo este el socialismo comunitario”.

⁵⁰ El Plan Multisectorial del Estado Plurinacional de Bolivia contra el Racismo y toda forma de Discriminación 2016-2020 fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo Permanente del Comité Nacional por Resolución CP 001/2016.

⁵¹ Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, p. 59.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Coadyuvar a hacer más visibles las acciones orientadas a redistribuir de manera equitativa y justa bienes y excedentes del Estado, buscando satisfacer los derechos de las poblaciones pobres y vulneradas.
- Ayudar a cumplir con los compromisos derivados de los Tratados y Convenios Internacionales en materia de derechos humanos, con el objetivo prioritario de eliminar el racismo y la discriminación, con miras a propiciar una “cultura de paz”.
- Coadyuvar a constituir prácticas y actitudes de respeto en la Administración pública, mediante la capacitación y sensibilización de servidores públicos, con el fin de mejorar su servicio hacia la ciudadanía.
- Apoyar el ejercicio pleno de derechos y garantizar la participación de las poblaciones vulneradas en todas las esferas del Estado.
- Apoyar la articulación de instancias e instituciones territoriales para combatir el racismo y toda forma de discriminación con mayor eficacia y eficiencia.

En el marco del Plan Multisectorial, el Comité Nacional desarrolló las siguientes acciones:⁵²

- En 2015, revisión de los reglamentos internos de las unidades educativas (U. E.) de todo el país, adecuados a la Ley 045 (en coordinación con el Viceministerio de Educación Regular). Se asume que 10,000 de esas U. E. adecuaron sus reglamentos.
- El mismo año, se aprobó una resolución para instar a los ministerios de los órganos ejecutivo, legislativo, judicial y electoral a crear unidades de lucha contra el racismo y toda forma de discriminación (para 2018, seis ministerios las han creado).
- A fines del mismo año, se aprobó una resolución para eliminar expresiones y actitudes de mofa, ridiculización, esclavitud y estereotipos de la cultura afroboliviana representadas en las danzas denominadas “negritos” o “tundiquis.” También se han desarrollado talleres de sensibilización con la ACFO y se suscribió un acta de entendimiento en abril de 2017.
- Se realizaron dos encuentros nacionales por la eliminación de la discriminación, racismo, acoso y/o violencia escolar, con los que se promovió aprobar normativas específicas (en los municipios de La Paz, Tarija y Cochabamba), así como la instalación de cámaras de observación y atención profesional especializada.
- Se conformaron brigadas juveniles estudiantiles contra el racismo y la discriminación y, en 2016, se aprobó el Protocolo de atención de denuncias de discriminación en el ámbito educativo.

⁵² Comité Nacional Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, Memoria de gestión 2016-2017, pp. 101-102.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Se impulsó que las instituciones públicas desarrollen con regularidad actividades de sensibilización contra el racismo y toda forma de discriminación cada 24 de mayo.
- Se consolidó que los medios de comunicación difundan material comunicacional contra el racismo y la discriminación en cumplimiento de la Ley No. 045.
- Se cuenta con una base de datos de registro y seguimiento de denuncias de discriminación y racismo, mediante la cual se informa el número y tipo de denuncias, el de casos resueltos y en seguimiento.

Investigación, educación y comunicación

La Ley 045 mandata promover el diseño e implementación de políticas institucionales de prevención y lucha contra el racismo y la discriminación en las distintas instituciones y niveles del Sistema Educativo Nacional y en instituciones de educación superior públicas y privadas. El mismo ordenamiento prescribe, como obligación estatal, diseñar y poner en marcha políticas educativas, culturales, comunicacionales y de diálogo intercultural, para atacar las causas estructurales del racismo y toda forma de discriminación y para que se reconozcan y respeten los beneficios de la diversidad y la plurinacionalidad; prevé, asimismo, que incluyan en sus contenidos la historia y los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y el pueblo afroboliviano.

Bolivia ha dispuesto que el currículo del Subsistema de Educación Regular sea, a la vez, único y diverso. Es único en cuanto a calidad, por combinar exigencias educativas generales y particulares para contribuir al fortalecimiento de la unidad e identidad de todos los bolivianos, así como por promover el desarrollo armonioso entre las regiones y la integración del Estado Plurinacional, de carácter intercultural. Pero se lo considera también *diverso* porque responde y atiende a las particularidades del contexto geográfico social, cultural, lingüístico y productivo. Es asimismo *inclusivo* porque atiende a las personas con discapacidad, dificultades en el aprendizaje y talento extraordinario, en igualdad de oportunidades y equiparación de condiciones, sin discriminación alguna.

En cuanto a la formación superior, durante el periodo 2013-2017 se realizaron cuatro versiones del “Diplomado en derechos humanos para la prevención del racismo y discriminación” con el apoyo interinstitucional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia, la Defensoría del Pueblo y la Escuela de Gestión Pública Plurinacional. Este curso estuvo dirigido a servidoras y servidores públicos del órgano ejecutivo y municipal, operadores de justicia, profesionales del ámbito educativo y profesionales que trabajan en atención al público en distintas instancias.

La Ley 045 prevé “promover la realización de investigaciones y estudios cuantitativos y cualitativos sobre el racismo y toda forma de discriminación, así como los efectos de estos fenómenos sobre sus víctimas, con el fin de definir políticas y programas encaminados a combatirlos”.⁵³ Con base en esta disposición, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales y de la sociedad civil han puesto en ejecución distintas acciones para comprender mejor la problemática del racismo y la discriminación.⁵⁴

Entre las investigaciones realizadas por instituciones estatales sobre esta materia, se destacan el diagnóstico sobre racismo y discriminación, realizado con diferentes poblaciones en situación de vulnerabilidad, con base en el Plan de Acción 2012-2015 y los “concursos nacionales de investigaciones sobre racismo y toda forma de discriminación”. Un producto de esos concursos fue la publicación de investigaciones orientadas a conocer cómo la discriminación afecta el proceso formativo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de diversos centros educativos del país.

Por otra parte, durante el último decenio, instituciones públicas y privadas realizaron distintas encuestas sobre discriminación, entre las que destacan las siguientes:

- Encuesta de prevalencia y características de la violencia contra las mujeres 2016, presentada por el Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio de Justicia. Este instrumento expresa en indicadores la prevalencia de la violencia contra las mujeres de entre 15 años o más, sin importar su estado conyugal o el ámbito de ocurrencia del hecho.
- Encuestas realizadas en hogares bolivianos por el Instituto Nacional de Estadística.⁵⁵ Esos estudios consideran indicadores desagregados por sexo y grupos de edad, los cuales perfilan comportamientos en empleo y educación, además de permitir la identificación de diferencias por discriminación y disparidad general.
- Encuesta sobre percepciones de poblaciones TLGB en Bolivia, realizada por Conexión Fondo de Emancipación. Los objetivos del estudio fueron: 1. Describir las características generales sociales, económicas y políticas de las poblaciones TLGB; 2. Conocer las formas que adquiere la discriminación hacia las poblaciones TLGB; 3. Conocer las demandas de las poblaciones TLGB sobre cambio de identidad, unión civil de parejas del mismo sexo, adopción y herencias; y, 4. Medir

⁵³ Ley 045, Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, artículo 6, inciso b), párrafo III.

⁵⁴ La instancia responsable de realizar estas actividades fue el Viceministerio de Descolonización, dependiente del Ministerio de Culturas y Turismo.

⁵⁵ Incluyen la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la Encuesta Integrada de Hogares (EIH), la Encuesta Nacional de Empleo (ENE), la Encuesta de Mejoramiento de Condiciones de Vida (MECOVI), Encuesta Continua de Hogares (ECH) y la Encuesta de Hogares (EH).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

la percepción de las poblaciones TLGB sobre la calidad y calidez de servicios públicos de salud, educación, policía e instituciones de la justicia.

Se han llevado a efecto distintas acciones de difusión e información en la materia. A manera de ejemplo, se cuenta con el Observatorio de los Derechos de la población TLGB, instrumento que contribuye a visibilizar la situación del respeto y reconocimiento de los derechos de la población TLGB. Sobre otro tema, la Defensoría del Pueblo, en 2018, lanzó una campaña comunicacional con base en el hecho de discriminación acaecido en un autobús en la ciudad de Santa Cruz (ver *supra*, sección 1, *in fine*). Esta campaña pretendió propagar la necesidad de brindar un buen trato, tolerancia, respeto e inclusión.

Las organizaciones de la sociedad civil

El marco jurídico boliviano contempla espacios para que la sociedad civil organizada participe en la formulación de planes gubernamentales, en el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones en los procesos de seguimiento a la ejecución y evaluación de la gestión pública en todos los ámbitos del Estado. Las organizaciones de la sociedad civil también participan en tareas de control social a la gestión pública.⁵⁶ En ese marco, el Comité Nacional cuenta con la participación, entre sus 67 integrantes acreditados, de representantes de distintas organizaciones sociales (organizaciones indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y comunidades afrobolivianas, así como organizaciones defensoras de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil) de acuerdo a los siguientes datos:⁵⁷

- a) Organizaciones sociales: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia - Bartolina Sisa (CSMIOCB-BS), Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyo (CONAMAQ), Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) y CONAFRO.
- b) Organizaciones sociales urbanas: Central Obrera Boliviana (COB), Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia (CTEUB), Confederación Sin-

⁵⁶ Estos espacios están previstos por la CPE (artículos 241 y 242), la Ley No. 341 de Participación y Control Social y la Ley 045 (artículo 3).

⁵⁷ Memoria 2016-2017 del Comité Nacional Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, pp. 19-20.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- dical de Trabajadores en Salud Pública de Bolivia (CSTSPB), Confederación Nacional de Maestros Rurales de Bolivia (CONMERB), Confederación Universitaria Boliviana (CUB), Confederación de Estudiantes de Secundaria de Bolivia, Confederación Nacional de Juntas Vecinales (CONALJUVE), Confederación Sindical de Trabajadores de la Prensa de Bolivia.
- c) Organizaciones de poblaciones específicas: Asociación Nacional de Adultos Mayores de Bolivia (ANAMBO), Federación Nacional de Ciegos de Bolivia (FENACIEBO), Federación Boliviana de Sordos (FEBOS), Confederación Boliviana de Personas con Discapacidad (COBOPDI), Unión Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes (UNATSBO), NAT'S, Colectivo Nacional de Trans, Lesbianas, Gays y Bisexuales de Bolivia; Colectivo TLGB de Bolivia, Coalición LGBTI de Bolivia, Coalición Boliviana de Organizaciones LGBT, Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar de Bolivia (FENATRAHOB), Red Nacional de Personas con VIH-SIDA en Bolivia (REDBOL), Asociación Boliviana contra la Esclerosis Múltiple (ASBOCEM), Mujeres Organizadas por la Vida Independiente Bolivia (MOLVI-BOLIVIA), Asociación de Residentes y Refugiados Peruanos en Bolivia (ARPEBOL), Organización Nacional por la Emancipación de la Mujer (ONAEM) y Plataforma de luchadores sociales contra la impunidad, Jacha Uru.
- d) Organizaciones de derechos humanos: Red contra el Racismo, la Discriminación y la Impunidad, Observatorio del Racismo, Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia (APDHB), Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Comunidad de Derechos Humanos, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), Coordinadora Interinstitucional de Derechos Humanos de Santa Cruz, Coordinadora de la Mujer, Defensa de Niños y Niñas internacional DNI, Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos de Cochabamba, Pastoral Penitenciaria y Pastoral de Movilidad Humana.

Desde su creación en 2011, el Comité Nacional ha realizado ocho sesiones ordinarias de su pleno, así como dos sesiones ordinarias e igual número de extraordinarias del Consejo Permanente. En dichas sesiones se han aprobado 41 resoluciones sobre temas que afectan a poblaciones en situación de vulnerabilidad por racismo o discriminación. Asimismo, se ha propiciado la creación de ocho comités departamentales, siete de los cuales tienen aprobados sus reglamentos internos.⁵⁸ Durante 2015, distintas organizaciones de la sociedad civil participaron en la evaluación de los Programas Plurinacionales del Plan de

⁵⁸ Plan Multisectorial del Estado Plurinacional de Bolivia contra el Racismo y toda forma de Discriminación 2016-2020, p. 52.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Acción 2012-2015, con objeto de evaluar los logros alcanzados, los factores que dificultaron el cumplimiento de los objetivos y los aspectos pendientes de atención.

Finalmente, cabe mencionar las actividades de seguimiento, acompañamiento y apoyo que organizaciones del colectivo TLGB de Bolivia efectúan para denunciar casos de discriminación (producto de la homofobia, transfobia, lesbofobia y bifobia) y asesinatos en contra de las personas con orientación sexual diversa.

BRASIL

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 5 prohíbe expresamente la discriminación.
Ley específica sobre discriminación	Ley 13.445/2017, artículo 3, inciso II (Estatuto del Migrante), condena la xenofobia, el racismo y cualquier forma de discriminación.
Organismo especializado	Secretaría Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SNPIR), para temas de discriminación racial.
Tipificación del delito de discriminación	La Ley 7716/89 define los crímenes de racismo y el Código Penal en el artículo 40 tipifica el delito de injuria.

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

Brasil fue el primer país integrante de las Naciones Unidas en firmar la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en 1965. No obstante, fue apenas en 1995 que la discusión sobre las políticas públicas para combatir el racismo se amplió al ámbito gubernamental. En ese año, el presidente Fernando Henrique Cardoso admitió la existencia del racismo en el país, fenómeno sistemáticamente rechazado por los gobiernos precedentes.

En 2003, se creó la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR).¹ Vinculada a la Presidencia de la República, esta instancia pública, dedicada al combate a la desigualdad por motivos raciales, posibilitó avances significativos en el tema.² En el ámbito federal, la Secretaría Nacional de Políticas para la Promoción de la Igualdad Racial (SNPIR) tiene el mandato de vincularse con otros órganos de los tres poderes del Estado y con las entidades federativas, con objeto de impulsar políticas públi-

¹ Compromiso asumido en la época con movimientos sociales por el entonces recién electo presidente.

² Destacan: El Programa Brasil Quilombola (creado con el objetivo de consolidar los marcos de la política de Estado para las áreas marginales denominadas quilombos); el Plan Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (base para insertar acciones de Igualdad Racial en el Plan Plurianual de varios Ministerios, en los últimos años); el Estatuto de la Igualdad Racial (entre otras directrices, este plan prevé cuotas raciales para ingreso en universidades públicas e institutos federales, así como para concursos públicos).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

cas en la materia (aprobación de legislación específica y creación de órganos de promoción de la igualdad racial; y, con un enfoque transversal, incidir en las políticas y directrices de otros ministerios). Con todo, los avances no se han registrado al ritmo esperado, debido a la complejidad del problema en el país.

El racismo sigue siendo un rasgo sobresaliente de la sociedad brasileña.³ Más de la mitad de la población brasileña es afrodescendiente,⁴ pero este segmento sigue subrepresentado en los espacios de toma de decisión y, en consecuencia, en el debate político y en los medios de comunicación. En las elecciones de 2018, sólo 65 candidatos que se autodesignaron *negros* y 379 personas que se identificaron como *pardas* ganaron alguno de los 1,626 puestos de elección en contienda (diputaciones distritales, estatales, federales y senadurías), lo que representó el 27.3% del total, en conjunto, cifra 25% más alta que en 2014, pero aun distante de la que corresponde a la dimensión de la población afrodescendiente. Tampoco se observa una proporción de personas de color en los medios de comunicación equiparable a la que tienen en el conjunto poblacional; asimismo, la forma en la que se los representa tiende a reforzar estereotipos negativos.⁵

Pese a que se los crímenes de injuria en redes sociales se persiguen como delitos, se ha observado un aumento del racismo en esos medios. No obstante, también se ha observado un aumento significativo en el número de *youtubers* y blogueros que buscan sensibilizar a la sociedad sobre el racismo, y promover una mejor valoración del origen e identidad afrodescendiente, especialmente entre quienes integran esa comunidad. Del mismo modo, se puede observar que ha aumentado la producción académica que denuncia el racismo en sus diversas facetas.

La composición de la sociedad brasileña es muy diversa. Sin embargo, algunos grupos enfrentan más discriminación que otros. Hay rasgos específicos que potencian, al interior de esos grupos, aún más discriminación (ser mujer *negra*, por ejemplo). Por ello, no resulta sorprendente que las personas practicantes de religiones de origen africano constituyen el grupo más discriminado en el país.⁶ Esta discriminación tiene su origen en el racismo: las personas *negras* son las más discriminadas, seguidas de las *pardas* y las indígenas.

En cuanto al sexo, con datos de 2016, se observa que la mayor parte de la población empleada son hombres (57.5%), pese a que más de la mitad de la población en edad de trabajar son mujeres. Ese diferencial en el acceso al mercado laboral se mantiene en todas las

³ Un factor que parece fortalecerse con el triunfo electoral de una opción política que prometió interrumpir políticas de acción afirmativa ya adoptadas.

⁴ El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística distingue entre afrodescendientes las categorías de "negros" y "pardos", mismas que, junto con las de "blancos", "indígenas" y "amarillos" componen la tipificación oficial.

⁵ En las producciones artísticas, suele presentárselos como ayudantes, o en posiciones subalternas o marginalizadas; en los noticieros, vinculados a eventos de criminalidad y violencia.

⁶ Ello en función de los datos reportados por estudios académicos y por el ranking del canal de denuncias del Ministerio de Derechos Humanos (Disque 100).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

regiones del país, aunque la magnitud de la brecha varía.⁷ La escolaridad es un factor adicional: 56.8% de las personas con, por lo menos, enseñanza media concluida, tenía trabajo, en tanto que ese porcentaje era de solo 27.9% para quienes no tenían la enseñanza básica concluida. El ingreso medio mensual de los trabajos de las personas *blancas* (R\$2,810)⁸ es sensiblemente mayor que los correspondientes a los de las personas *pardas* (R\$1,524)⁹ y *negras* (R\$1547).¹⁰

Esta diferencia en los ingresos evidencia problemas en las relaciones raciales en el país, mismos que, si bien su origen se encuentra en el periodo colonial, han subsistido por distintas políticas que tienen impacto aún en el presente y generan brechas en el ejercicio de derechos. Hay una relación entre el ingreso y la discriminación, la cual genera un ciclo de reforzamiento mutuo; para romper ese ciclo se requieren acciones que impacten sobre una de esas dos variables, a fin de aminorar su impacto en la otra.

Cinco casos de discriminación pueden resultar ejemplares de las condiciones de desigualdad antes descritas:

- Caso Simone André Diniz (prejuicio racial). La Sra. André Diniz sufrió discriminación racial al atender un anuncio de empleo publicado el 2 de marzo de 1997 en el diario “Folha de São Paulo.” Al postularse para ocupar la vacante, se le preguntó sobre el color de su piel. Al informar ser negra, se le respondió que no cumplía con los requisitos. La afectada denunció el caso a la policía, la cual abrió una investigación y, tras 14 días, la concluyó y la remitió al Juez, sin responsabilizar a nadie. El Ministerio Público pidió archivar el caso (argumentó que no había “algún acto que pudiera constituir delito de racismo” o “fundamento alguno para formular la denuncia”). El archivo del expediente provocó que un centenar de asociaciones profesionales, de derechos humanos y del movimiento negro se manifestaran. El caso se denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA (la primera denuncia por racismo contra el Estado brasileño). Tras un proceso de ocho años, la CIDH condenó a Brasil.¹¹
- Caso Alyne Pimentel (discriminación contra las mujeres). Joven negra, quien falleció víctima de negligencia e impericia médica, en virtud de la precariedad de los ser-

⁷ Por regiones, las mujeres tienen una mayor participación en el mercado laboral en el sureste, centro-oeste y sur vs. la observada en el noreste y en el norte (donde ni siquiera llegaba a 40%; en esta región, incluso la proporción de mujeres respecto al total de la población en edad de trabajar es menor que en el resto del país).

⁸ Cantidad 30% superior a la media nacional.

⁹ 29.1% debajo de la media nacional.

¹⁰ 28% debajo de la media nacional.

¹¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió 12 recomendaciones, en las que se solicitaron reparaciones, garantías de no repetición, medidas satisfactorias, compensatorias y restitutivas, así como de responsabilización. El informe completo y la lista de recomendaciones pueden revisarse en el siguiente vínculo: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Brasil12001sp.htm#_ftnref3> (consultado el 23 de febrero de 2019).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

vicios de asistencia médica prestados por los profesionales de salud de la Casa de Salud Nuestra Señora de la Gloria (Belford Roxo) y en la Maternidad de Nova Iguaçu (Rio de Janeiro), el 28 de junio de 2002. La familia de Alyne presentó una demanda civil, en 2002, ante un Juez Estatal, solicitando reparación moral y material contra el Estado de RJ. Al no obtener respuesta del Poder Judicial, las ONG Center for Reproductive Rights y Abogacía Ciudadana por los Derechos Humanos (Advocacy), en representación de la madre de la víctima y su hija, presentaron el caso a consideración del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (noviembre de 2007). En el Informe CEDAW/C/49/17/2008, el Comité emitió siete recomendaciones al Estado brasileño.¹² El Gobierno federal emprendió varias acciones, pero las recomendaciones del caso siguen pendientes de atención.

- Caso “Ari” (prejuicio racial). En 1998, Arivaldo Lima Alves, estudiante de doctorado del Departamento de Antropología de la Universidad de Brasilia (UnB), fue reprobado en una asignatura obligatoria (el primer reprobado en los 20 años de existencia de aquel programa de postgrado). Dos años después del evento, el Consejo de Enseñanza, Investigación y Extensión forzó al departamento a revisar el caso y Arivaldo fue aprobado. El episodio impulsó al tutor de Arivaldo, profesor José Jorge Carvalho, a elaborar la primera propuesta de cuotas raciales, embrión del sistema actual.
- Caso Flávio Ferreira Sant’Anna (prejuicio racial). El 3 de febrero de 2004, en Santana, Zona Norte de São Paulo, policías militares (PM) de la Fuerza Táctica del 5º batallón dieron muerte a tiros a un dentista negro de 28 años, a quien confundieron con un asaltante, sin que tuviera oportunidad de defenderse. Días después, los policías confesaron que, tras darse cuenta de su error, simularon un tiroteo para poder argumentar que sólo respondieron a los disparos que la víctima hiciera. Los policías colocaron una pistola 357 mm en manos de Flávio y, en su bolsillo, la cartera del comerciante víctima de asalto. Este último, en su primer testimonio, confirmó la versión de tiroteo de los policías, pero luego regresó a la comisaría y admitió haber mentido bajo presión. Admitió que señaló al dentista sólo porque era negro, como el ladrón,

¹² Se incluyeron, entre otras: reparación moral y material, medidas de no repetición (referentes al alto índice de mortalidad materna en Brasil), entrenamiento profesional adecuado para trabajadores de salud reproductiva de las mujeres, garantizar el acceso a medicamentos eficaces en casos en que se violó el derecho a la salud reproductiva de las mujeres, etc. Cabe destacar que el Decreto Interministerial No. 2 (18 de marzo de 2013) instituyó el Grupo de Trabajo Interministerial (GTI), para acompañar las acciones que el Estado brasileño debía poner en marcha para cumplir las recomendaciones del Comité de la CEDAW. El GTI está compuesto por representantes de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SDH/PR), de la Secretaría de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República (SPM/PR), de la Secretaría de Promoción de Políticas de la Igualdad Racial de la Presidencia de la República (SEPPPIR), del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) y del Ministerio de Salud (MS).

quien también vestía camiseta oscura. Ante las evidencias, los PMs confesaron que Flávio había levantado los brazos y no había opuesto resistencia alguna.¹³

- Caso “Mãe Gilda” (intolerancia religiosa).¹⁴ Así se denominó popularmente a la demanda por intolerancia religiosa practicada por la Iglesia Universal del Reino de Dios (IURD) contra la *Iyalorisha* Gildasia de los Santos y Santos (la Madre Gilda, MG). MG fundó en 1996 un centro religioso de credo afrobrasileño muy frecuentado, en Salvador de Bahía. En octubre de 1999, la Iglesia Universal del Reino de Dios (IURD) publicó un artículo sobre charlatanismo en el periódico *Folha Universal* (medio gratuito, que distribuía en ese entonces más de un millón de copias), titulado: “Macumbeiros charlatanes lesionan el bolsillo y la vida de los clientes” y en el que se afirmaba que en el país crecía un “mercado de engaño”. El artículo incluía una foto antigua de MG.¹⁵ Enterada la comunidad local, algunos de los seguidores de MG asumieron que ella se había convertido y predicaba contra su religión, lo que la desacreditó ante sus fieles, algunos de quienes se distanciaron de ella; otros, incluso, se sintieron en el derecho de atacar la casa de MG y la agredieron tanto verbal como físicamente, rompiendo objetos que se consideraban sagrados dentro del centro de práctica religiosa que ella fundó. MG tenía un estado de salud precario que empeoró después de los ataques; falleció el 21 de enero de 2000.

Tras la agresión a MG, su hija, Jaciara Ribeiro dos Santos, demandó a la IURD por daños morales y uso indebido de la imagen. Con apoyo de KOINONIA (asociación civil de carácter ecuménico que apoya movimientos sociales y a colectivos afrodescendientes en situación de vulnerabilidad) y en convenio con la Asociación de Abogados de Trabajadores Rurales en el Estado de Bahía (AATR), los abogados de la primera organización representaron a la familia de MG, con un poder que ella firmó antes de fallecer. El fallo se emitió en 2004 y condenó a la IURD a emprender acciones de reparación e indemnización, a la vez que ordenó el inicio de una investigación penal. Tras apelar el fallo la IURD, el tribunal de segunda instancia ratificó, en 2005, la condena, con un ajuste al monto de la indemnización. La IURD apeló nuevamente la sentencia, que el Tribunal Superior de Justicia, en tercera instancia, ratificó en 2008, pero con una sensible disminución en el monto de la indemnización (para dejarla en

¹³ Dos policías acusados de disparar a Flávio fueron condenados a más de 17 años de cárcel por homicidio, fraude procesal y portación ilegal de arma. Un tercer policía fue absuelto del crimen de homicidio, pero se lo condenó a siete años y medio de prisión por los otros crímenes.

¹⁴ Un informe del caso (en portugués) puede revisarse en esta liga (consultada el 25 de febrero de 2019): <http://www.koinonia.org.br/tpdigital/detalhes.asp?cod_artigo=256&cod_boletim=14&tipo=Artigo>.

¹⁵ A principios del decenio de 1990, ella participó, al igual que un amplio sector de la población, en las manifestaciones públicas de la campaña “Fuera Collor”, las cuales exigían la destitución del presidente, empleando expresiones de diversas vertientes populares. La campaña tuvo una amplia cobertura en los medios de comunicación y, en ese contexto, la revista *Veja* publicó una fotografía en 1992, que mostraba a MG ataviada como sacerdotisa y con una ofrenda a sus pies para pedir a los orishas se atendieran las súplicas del momento.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

casi una décima parte de la originalmente establecida). El caso se enfocó como un hecho de intolerancia religiosa y comenzó a discutirse en la agenda pública como un tema relevante. A manera de reconocimiento, el Municipio de Salvador, y luego el Gobierno federal, declararon el 21 de enero como “Día de lucha contra la intolerancia religiosa”.

En lo general, la población del país admite que el problema existe, pero no logra identificarlo con plena claridad, pues los elementos que lo caracterizan aparecen como normales.

En materia de derechos humanos, Brasil adoptó una política exterior de apertura al escrutinio internacional, de disposición a cooperar y a debatir sus puntos fuertes y débiles, de manera transparente y constructiva. La Constitución federal determina que la prevalencia de los derechos humanos es uno de los principios rectores de las relaciones internacionales de Brasil; además, contempla la posibilidad de que los derechos reconocidos en tratados internacionales se sumen a los derechos y garantías fundamentales que el texto constitucional consagra.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

Se tratarán dos aspectos vinculados entre sí. Por una parte, se describirán las características del marco normativo brasileño en lo relativo al combate de la discriminación. Por la otra, las previsiones establecidas para el tratamiento administrativo y penal de los casos en los que se determine la existencia de violaciones al derecho a la igualdad. Ambos elementos permitirán perfilar tanto las previsiones normativas con las que Brasil ha definido ese derecho, como las garantías previstas para hacerlo efectivo.

En principio, es pertinente señalar que la Constitución Federal de Brasil (1988) prohíbe expresamente la discriminación:

Art. 5. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad...¹⁶

La Constitución explicita también el principio de igualdad y menciona distintas ca-

tegorías en las que este principio se protege. A manera de ejemplos, cabe referir las declaratorias de igualdad racial,¹⁷ igualdad entre sexos¹⁸ y entre credos religiosos,¹⁹ igualdad ante la ley,²⁰ igualdad de trabajo (no distinción entre trabajo manual, técnico o intelectual),²¹ igualdad política (cada persona, un voto)²² o igualdad tributaria.²³

Varias leyes brasileñas contemplan prohibiciones explícitas a distintas formas de discriminación. El marco jurídico brasileño distingue también casos de discriminación personal o colectiva, y contempla la eventual discriminación contra grupos étnicos y religiosos, tipificando actos que pueden ser considerados discriminatorios, específicamente:

- La Ley 13.445/2017 (Estatuto del Migrante) condena la xenofobia, el racismo y cualquier forma de discriminación (artículo 3, inciso II).
- La injuria racial se tipifica en el Código Penal como delito de injuria en su forma cualificada (artículo 140, párrafo 3º). La Ley 7716/89 define los crímenes de racismo, tipificando, en líneas generales, dos formas de conducta.²⁴ La primera, la injuria racial, se considera un crimen cuya persecución está condicionada a la acción del Ministerio Público;²⁵ es susceptible de fianza, el acusado puede seguir su proceso en libertad, y no se clasifica como un delito imprescriptible. La segunda, el delito de racismo, se persigue de oficio, con lo que basta que la autoridad (Policía o Ministerio Público) tenga conocimiento de los hechos para que inicie su proceso; la Constitución prevé que la práctica del racismo constituye un crimen por el que no puede otorgarse fianza al procesado, es imprescriptible y se sujeta a la pena de reclusión.
- Las acciones que caracterizan el racismo son: impedir, obstaculizar el acceso, rechazar o negar (por discriminación o prejuicio relativo a raza, color, etnia, religión o

¹⁷ Artículo 4º, inciso VIII.

¹⁸ Artículo 5º, I.

¹⁹ Artículo 5º, inciso VIII.

²⁰ Artículo 5º, inciso XXXVIII.

²¹ Artículo 7º, inciso XXXII.

²² Artículo 14.

²³ Artículo 150, inciso II.

²⁴ Se distingue entre el racismo y la injuria calificada por el prejuicio de color, pero esta distinción parece subjetiva. En la Ley nº 7716/89 el responsable de racismo actúa con el propósito de menospreciar de forma genérica a determinado grupo étnico, raza o color; no tiene un destinatario específico. La injuria racial, en cambio, se considera un crimen cuya persecución está condicionada a la acción del Ministerio Público, es susceptible de fianza, el acusado puede seguir su proceso en libertad, y no se clasifica como un delito imprescriptible.

²⁵ ... é crime de ação penal pública condicionada à representação.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

procedencia nacional) conductas específicas previstas en la legislación.²⁶ Asimismo, se considera como crimen de racismo practicar, inducir o incitar a la discriminación o prejuicio por concepto de raza, color, etnia, religión o procedencia nacional.

La sanción prevista por la ley para quien realice cualquiera de las conductas señaladas, u otras similares, es una pena de dos a cinco años de prisión.

Por otra parte, cabe considerar que el sistema legal brasileño integra el contenido de los tratados y convenciones de derechos humanos que ha firmado y ratificado, pues la ratificación de un tratado internacional implica el reconocimiento de un ordenamiento jurídico internacional por el Derecho interno. La interpretación doctrinal más aceptada de este tema defiende que sólo los tratados de derechos humanos aprobados por las dos cámaras del Congreso Nacional en dos turnos, y por la mayoría de tres quintos de sus miembros, serían normas constitucionales. Los instrumentos internacionales aprobados “sin esa mayoría calificada tendrán valor como ley infraconstitucional”,²⁷ esto es, el correspondiente a las leyes ordinarias.

Específicamente, en lo referido a la temática racial, Brasil firmó y ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) (1965); aprobó la Declaración y el Plan de Acción de Durban (2001); firmó, pero aún no ha ratificado, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y las Formas Conexas de Intolerancia (Organización de los Estados Americanos, OEA). Asimismo, firmó y ratificó el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Discriminación en materia de empleo y ocupación.

²⁶ En específico, las siguientes:

- » Impedir el acceso de alguien, debidamente habilitado, a cualquier cargo de la Administración directa o indirecta, así como de las concesionarias de servicios públicos;
- » Rechazar o impedir el acceso a un establecimiento comercial, negándose a servir, atender o recibir cliente o comprador;
- » Rechazar, negar o impedir la inscripción o ingreso de alumno en un establecimiento de enseñanza pública o privada de cualquier grado;
- » Impedir el acceso o denegar alojamiento en hotel, pensión, posada, o cualquier establecimiento similar;
- » Impedir el acceso o denegar atención en restaurantes, bares, confiterías, o locales similares abiertos al público;
- » Impedir el acceso o denegar atención en establecimientos deportivos, casas de diversión, o clubes sociales abiertos al público;
- » Impedir el acceso o denegar atención en salones de peluquerías, barberías, termas o casas de masaje o establecimientos con las mismas finalidades;
- » Impedir el acceso a las entradas sociales en edificios públicos o residenciales y ascensores o escaleras de acceso a los mismos;
- » Impedir el acceso o uso de transporte público, tales como aviones, barcos, barcas, autobuses, trenes, metro o cualquier otro medio de transporte concesionado;
- » Impedir u obstaculizar el acceso de alguien al servicio en cualquier rama de las Fuerzas Armadas;
- » Impedir u obstaculizar, por cualquier medio o forma, el matrimonio o convivencia familiar y social.

²⁷ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. En portugués, en el original.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

En el ámbito subnacional del gobierno brasileño, existen varias leyes estatales y municipales que buscan inhibir las prácticas de discriminación, así como promover la igualdad racial. La siguiente es una lista no exhaustiva de las mismas:

- La Ley Contra la Discriminación Racial en el Estado de São Paulo - Ley 14187/10; Ley 14.187, de 19 de julio de 2010 (sanciona a servidores públicos que practican el racismo).
- Ley 11.995/96 del municipio de São Paulo (prohíbe la discriminación en ascensores).
- Ley 13.182 del 6 de junio de 2014 (establece el Estatuto de la Igualdad Racial y de Combate a la Intolerancia Religiosa del Estado de Bahía y otras medidas).
- Ley Municipal 3.1010 del 26 de noviembre de 2014 (establece el Estatuto Municipal de la Promoción e Igualdad Racial y da otras providencias).

Por otra parte, cabe tener presente que 1046 municipios de 17 estados declararon festivo el día 20 de noviembre, Día Nacional de la Conciencia Negra. En varios de ellos, esa decisión se instauró por medio de un ordenamiento legal.

Además de las obligaciones legales que tienen los titulares del Poder Ejecutivo en el combate a la discriminación, las personas o grupos que consideren que sus derechos han sido violados por alguna práctica racista pueden solicitar la acción del Poder Judicial. Ello en virtud, como se ha explicado, de que el racismo y la injuria racial son delitos en Brasil. En años recientes, los juicios sobre casos de racismo en los tribunales han aumentado.

Pero estos no son los únicos organismos públicos garantes en Brasil de los derechos a no ser discriminado. Algunas acciones notables para hacer efectivo el derecho a no ser discriminado son las siguientes:

- En una decisión unánime, el Supremo Tribunal Federal (STF) juzgó la Acción Declaratoria de Constitucionalidad 41 y reconoció la validez de la Ley 12.990/2014, la cual dispone que se reserve para afrodescendientes una cuota de 20% de las vacantes en los tres poderes del Estado.
- Una de las principales instituciones de defensa de derechos en Brasil es el Ministerio Público (MP). La misión del MP consiste en fiscalizar y proteger los principios e intereses fundamentales de la sociedad. Por eso, su funcionamiento es independiente de cualquiera de los tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y está presente en los ámbitos federal y estatal. En 2009, el Ministerio Público Estatal de São Paulo y la empresa Luminosidade Marketing & Produções Ltda., organizadora del *São Pau-*

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

lo Fashion Week, firmaron un Convenio de Modificación de Patrón de Conducta²⁸, en virtud del cual, la empresa se comprometió a adoptar una serie de medidas orientadas a estimular la participación de modelos negros, afrodescendientes e indígenas en el evento, como forma de promover la inclusión social en el mundo de la moda.²⁹

- El Ministerio Público del Trabajo (MPT) tiene funciones similares a las del MP. El 11 de mayo de 2018, ese organismo federal, a través del Grupo de Trabajo de Raza, notificó a TV Globo la solicitud de que dicha emisora hiciera ajustes a varios de sus programas en emisión. El órgano dio un plazo de diez días para que se atendieran las modificaciones recomendadas. El 6 de junio, el MPT envió otras dos notificaciones con recomendaciones, una dirigida a la TV Record y otra a SBT. Todas esas notificaciones fueron motivadas por la falta de representación de la población negra en las telenovelas exhibidas por las emisoras.

En lo que corresponde a los dispositivos administrativos y penales que la legislación brasileña contempla para atender los casos de discriminación, es pertinente destacar que el curso de una denuncia por racismo o injuria racial puede variar, en función de la vía por la cual se haya presentado la misma. Asimismo, como se mencionó ya, cabe recordar que en Brasil la injuria racial (ofender la dignidad y el decoro de una determinada persona, imputándole calidad negativa por el color de su piel o por su raza) está tipificada como un delito.³⁰ Quienes se consideren víctimas de actos discriminatorios pueden denunciar los hechos de forma presencial, en comisarías comunes (o en aquellas especializadas en crímenes raciales y delitos de intolerancia), por teléfono, vía correo electrónico, o directamente a través de la internet.

a) Para denunciar en una comisaría:

- » La persona que ha sido víctima de racismo debe presentar una denuncia para solicitar poner fin a la acción criminal.³¹
- » Es muy importante presentar evidencia. Se recomienda permanecer en el lugar de los hechos para identificar a quienes puedan ofrecer testimonios y recabar sus

²⁸ *Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)*.

²⁹ El convenio derivó de una investigación civil instaurada por el Grupo de Acción Especial de Inclusión Social (GAEIS) del Ministerio Público. En el documento, la *São Paulo Fashion Week* se comprometió a sugerir a todas las marcas participantes del evento, con una antelación mínima de 15 días a cada edición, que se contratara a por lo menos 10% de modelos negros, afrodescendientes o indígenas. El convenio consideró afrodescendiente a aquellas personas con ascendencia por consanguinidad hasta el 2º grado. El convenio previó una multa de R\$250 mil en caso de incumplimiento de cualquier cláusula por la *São Paulo Fashion Week*.

³⁰ El párrafo 3 del artículo 140 del Código Penal prevé el delito de injuria en su forma calificada.

³¹ *...fim da ação criminoso*.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

nombres y contactos. En caso de agresión física, la víctima no debe cambiarse de ropa, limpiar las heridas o lavarse, pues todos estos elementos pueden servir como prueba. En tanto que el examen del cuerpo del delito es un aspecto indispensable, a falta de testigos; otros elementos (como grabaciones o videos) también sirven como indicios.

- » En los casos de flagrancia, se instruye arrestar al autor del crimen.
- » Es importante que se pida a la policía registrar en la denuncia la solicitud de que se procese al agresor y que el crimen se investigue por medio de una indagatoria,³² y no con base en un acta circunstanciada de hechos.³³

En Brasilia, también se puede denunciar ante el Defensor del Pueblo del Ministerio de Derechos Humanos. En este caso se abre un procedimiento administrativo y la acción va encaminada a los órganos responsables para identificar, someter a escrutinio³⁴ y, en su caso, responsabilizar a los autores del delito.

b) Para denuncias por teléfono o correo electrónico:

Algunas dependencias federales cuentan con una línea dedicada a recibir denuncias por el crimen de racismo. El Gobierno federal, por medio de la SNPIR, ofrece un canal de denuncia (denominado *Disque 100*) para alertar a las autoridades sobre crímenes de racismo y otras violaciones de derechos humanos. El mismo organismo cuenta también con direcciones electrónicas, sitios y aplicaciones (*apps*) destinadas al mismo fin.

c) Denuncias por racismo en sitios de internet o por ese medio:

Es posible comunicar a las autoridades directamente por internet los hechos de racismo asociados a la información de sitios de esa red informática o de redes sociales electrónicas. También se ha habilitado la denuncia de casos de racismo por medio de redes sociales, con la finalidad de exhibir prácticas racistas (particularmente en establecimientos comerciales) e inhibirlas de este modo.

³² ...inquérito.

³³ *Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO)*.

³⁴ ...apuração.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Una vez en el ámbito de la autoridad, el flujo de atención a la denuncia por discriminación racial es el mismo que siguen otras denuncias presentadas ante la autoridad policial.³⁵

Por lo que corresponde a la eventual diferencia en el tratamiento de las prácticas discriminatorias, según ocurran en el ámbito privado o en el ámbito público, cabe recordar que la práctica del racismo, en general, está expresamente prohibida por la legislación vigente.³⁶ Con ello es claro que no existe exención de esta limitante para el ámbito privado. Por otra parte, el marco legal prevé pena de privación de la libertad (desde dos y hasta por cinco años) a quienes impidan u obstaculicen el acceso a un cargo público de la Administración federal (directa o indirecta, o en concesionarias de servicios públicos), a las personas debidamente habilitadas para ejercerlo. La misma pena está prevista para quien obstaculice un ascenso laboral, motivado por la discriminación de raza, color, etnia, religión o procedencia nacional. A lo anterior hay que agregar otra previsión:³⁷ la pérdida del cargo, como sanción adicional al autor del delito, si es un servidor público.³⁸

La ley establece las obligaciones de los servidores públicos de tratar a las personas con urbanidad, de lealtad hacia la institución pública en la que labora, así como el de mantener una conducta compatible con la moralidad administrativa.³⁹ Se considera que la práctica del racismo, por parte de un servidor público, ya contra un subordinado o contra un tercero cualquiera, atenta contra sus deberes. Esta violación de deberes se sanciona inicialmente con un apercibimiento, pero puede aplicarse un castigo más grave, si la gravedad de la conducta lo justifica.⁴⁰ La práctica de racismo por servidor público puede encuadrarse como falta de probidad administrativa.⁴¹ En la aplicación de sanciones administrativas por la práctica de actos de discriminación racial se observan las disposiciones de la ley 14.187.⁴²

Ante casos de discriminación por parte de actores particulares, la legislación prevé aplicar sanciones laborales (indemnización o readmisión) que se acumulan a las sanciones administrativas (multa de diez veces el mayor salario pagado por el empleador), e incluso

³⁵ La policía recibe la denuncia, valora las infracciones penales y su autoría, interroga a las personas involucradas acerca de los presuntos hechos, recibe notificaciones, información, examina los cuerpos de los delitos para comprobar la existencia de los actos criminales, confisca los instrumentos de los crímenes, recupera todos los indicios y pruebas que puede conseguir, rastrea a los delincuentes, los captura en los términos de la ley y los presenta ante el Juez Criminal, junto con el expediente de la investigación realizada, para que el tribunal examine y juzgue el caso. El Poder Judicial, a su vez, recibe la denuncia y lo asigna a un juez, que será responsable de analizar el caso y decidir si el denunciado es culpable o inocente, así como de imputarle la pena que corresponda.

³⁶ Específicamente, por la Ley 7.716/89, que define los crímenes resultantes de prejuicio de raza o por color de la piel.

³⁷ Artículo 16 de la misma ley.

³⁸ El artículo 18 dispone, sin embargo, que esta sanción no es automática, sino que sólo procede su declaratoria, debidamente motivada, cuando haya una sentencia.

³⁹ Ley 8.112/90. La misma previsión la recuperan otros estatutos de funcionarios estatales y municipales.

⁴⁰ Artículo 129 de la misma ley.

⁴¹ Una conducta incompatible con la moralidad administrativa en el trato con terceros viola los deberes de honestidad, imparcialidad, legalidad, buena fe y lealtad hacia las instituciones, transgresión prevista por el artículo 11 de la Ley 8.429/92.

⁴² Aprobada el 19 de julio de 2010, esta norma tuvo su origen en un proyecto del Poder Ejecutivo.

a sanciones económico-financieras (negativa a las solicitudes de crédito presentadas ante institución oficial).⁴³ En cuanto a la reparación de los daños para las víctimas de discriminación, se permite al empleado (víctima de la práctica discriminatoria) optar por la readmisión (con resarcimiento integral del período de expulsión) o por percibir el doble de la remuneración perdida durante el período de expulsión.

Marco institucional

En Brasil, varias instituciones nacionales tienen facultades que las involucran en esta lucha. Para tratar los asuntos vinculados a combatir la discriminación racial, el país creó la Secretaría Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SNPIR), organismo público que tiene el estatus de Ministerio y que, desde febrero de 2017, está vinculado al Ministerio de Derechos Humanos. Ya se mencionó que la misión de la SNPIR consiste en articularse con los diferentes órganos de los tres poderes y de los demás entes federativos para promover el diseño y puesta en operación de políticas públicas en la materia, sea mediante la aprobación de legislación específica, o con la creación de órganos de promoción de la igualdad racial, o al incidir sobre el diseño de las políticas y directrices de otros ministerios.

La SNPIR posee dos departamentos: el Departamento de Promoción de la Igualdad Racial (DEPIR) y el Departamento de Promoción de la Igualdad Racial para Pueblos y Comunidades Tradicionales (DECOMT). En lo sustantivo, al primero de ellos (DEPIR) compete todo lo relacionado con la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas de promoción de la igualdad racial, incluyendo el diseño de instrumentos, estudios y diagnósticos para ese fin (al margen del ámbito de gobierno en el que se generen); apoyar la formación de gestores de políticas públicas en la materia, así como las acciones estratégicas de la sociedad civil para promover la equidad racial, e incentivar el desarrollo de bases de datos con indicadores socioeconómicos que documenten los factores de color, raza y etnicidad, por parte de los organismos de la Administración pública federal.

Por su parte, al segundo (DECOMT) le corresponde promover que se articulen y coordinen distintos organismos públicos para promover tanto la igualdad racial como la formulación de políticas para las comunidades tradicionales (con énfasis en las áreas de *quilombos* aún existentes); debe verificar el cumplimiento de la legislación pertinente; está también facultado para crear y mantener los bancos de datos sobre informes y estudios diagnósticos relativos a las comunidades tradicionales; se le responsabiliza de coordinar

⁴³ Artículo 3 de la Ley 9029/95.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

acciones para la operación de las políticas dirigidas a las comunidades tradicionales y de elaborar instrumentos para su seguimiento y evaluación; debe acompañar las acciones de regularización agraria emprendidas por el Ministerio de Desarrollo Agrario y el INCRA, para garantizar los derechos étnicos y territoriales de las comunidades de los *quilombos* aún existentes, así como ejercer como Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de los Pueblos y Comunidades Tradicionales.

Además de la SNPIR, en Brasil existen también organismos en los gobiernos estatales y municipales dedicados a tratar la cuestión racial. Varios de esos órganos participan en el Sistema Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (SINAPIR).⁴⁴ Actualmente, la base de datos de la SINAPIR cuenta con información de 15 estados y 51 municipios.

Políticas y programas

Esta sección describe las políticas públicas orientadas a combatir la discriminación que se han puesto en marcha en Brasil durante la reciente década, así como su participación en las iniciativas internacionales emprendidas en la materia. Cabe referir que, en lo general, las directrices para el diseño de las diversas políticas públicas contra la discriminación están definidas legalmente en el Estatuto de la Igualdad Racial.⁴⁵

Desde que en el ámbito gubernamental se creó la SNPIR, se han propuesto diversas políticas públicas destinadas a combatir la discriminación racial. Un avance muy importante fue lograr que la igualdad racial fuera un tema transversal en el Plan Plurianual del Gobierno federal. Esto implica que las políticas públicas de los distintos sectores del país debían considerar la igualdad racial como un factor relevante en su diseño. De ese modo, el tema de la discriminación (por lo menos en lo que respecta a la dimensión de combate al racismo), se puede considerar un componente regular en el ciclo de las políticas públicas de Brasil.

Hay otras iniciativas en los sectores de Educación y Salud que, sin estar declaradas explícitamente como acciones afirmativas, cumplen una función niveladora y fortalecen incentivos para la inclusión. En el primer rubro, cabe mencionar programas como la Bolsa Permanencia, el Programa de Desarrollo Académico “Abdias do Nascimento”, el Pro-Uni, el PIBIC Afrodescendientes, el sello “Educación para la Igualdad Racial”, el Proyecto “El

⁴⁴ Sistema coordinado por SNPIR.

⁴⁵ De hecho, el estatuto tiene rango de ley (Ley 12.288, del 20 de julio de 2010). El texto de esta norma (en portugués), puede revisarse en la siguiente liga (consultado el 23 de febrero de 2019): <<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRO-NIC/84542/94078/F470973704/BRA84542.pdf>>.

Color de la Cultura”, el “Curso de Género y Diversidad” en la escuela, el curso “Gestión de Políticas Públicas de Género y Raza”. En el segundo sector referido, cabe destacar estrategias como la Política Nacional de Salud Integral de la Población Negra, entre otras iniciativas.

Investigación, educación y comunicación

Los esfuerzos de investigación, educación y divulgación del combate a la discriminación en Brasil han estado también centrados en el tema racial. Se informa a continuación sobre algunos de los avances registrados en esos rubros durante la última década en Brasil.

En Brasil se han realizado programas y acciones que permiten conocer el fenómeno de la discriminación, como el Plan Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial y el Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH). Por lo que toca a la generación y divulgación de conocimiento sobre la discriminación, el Gobierno federal, por medio de la SNPIR, realiza regularmente estudios, investigaciones y encuestas (principalmente, en asociación con el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas, IPEA). El IPEA, tiene un núcleo de estudios sobre los afrodescendientes y publica análisis sobre la situación de los afrodescendientes regularmente. Hay también centros de investigación específicos sobre afrodescendientes en las universidades que hacen estudios financiados con recursos del Gobierno federal. Se usan, también, datos en materia de desigualdad racial dados por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística a partir del PNAD 2004 (Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares).

También formó parte de la Encuesta “Perla”, que incluyó una gama amplia de preguntas sobre la raza y la etnicidad en América Latina, y su relación con la desigualdad y discriminación.

Por otra parte, se han establecido diversos convenios entre instituciones de educación superior, centros de investigación e instituciones públicas de Brasil para impulsar programas de investigación, capacitación profesional e intercambio de competencias sobre la materia. Entre esas iniciativas, cabe señalar la formación de los “Núcleos de Estudios Afrobrasileños” (NEAB), unidades instaladas en las estructuras académicas de universidades, las cuales promueven actividades de enseñanza, investigación y extensión relacionados con la temática afrodescendiente e indígena (en consideración de las relaciones étnico-raciales, de género y el contexto educativo), para promover la igualdad, la diversidad, la lucha contra el racismo y la discriminación racial.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Por lo que toca a la presencia del tema en la educación, las instituciones de enseñanza están obligadas a enseñar⁴⁶ la “historia y cultura afrobrasileña” en las disciplinas que ya forman parte del currículo educativo de los niveles básico y medio de enseñanza. Asimismo, en el calendario escolar está establecido el 20 de noviembre como el “Día de la Conciencia Negra”.

También se han desarrollado diversas campañas de comunicación para crear conciencia y divulgar contenidos de combate a la discriminación en Brasil. Como parte de esos esfuerzos, se elaboró y distribuyó un conjunto amplio y variado de publicaciones que incluyen documentos y piezas de distintas campañas de comunicación, difundidas por medios tradicionales y en redes sociales. Entre estas últimas, cabe destacar las siguientes:

- Campaña “Igualdad Racial es Para Valer”
- Plan de Combate a la Violencia contra la Juventud Negra - Juventud Viva
- Creación del “Sello *Quilombos de Brasil*”
- Campaña Diversidad Religiosa “En este Carnaval Diga No al Racismo”
- Campaña “Por una infancia sin Racismo”, “Noviembre por la Igualdad Racial” e “Igualdad Racial, Yo Apoyo”
- Campaña Nacional “SUS Sin Racismo”
- “La gente buena también mata”

Las organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones sociales brasileñas involucradas en el combate a la discriminación racial actúan todas ellas de forma similar, muchas veces en red, por lo que no es sencillo destacar el trabajo de unas en comparación con el de otras. Las acciones de la sociedad civil organizada para combatir la discriminación en Brasil se han concentrado en las siguientes actividades:

- Denuncia y asesoramiento
- Cabildeo y movilizaciones
- Acompañamiento jurídico
- Actividades de carácter educativo y publicitario
- Investigación y difusión de conocimiento
- Asistencia social

⁴⁶ Así lo instruye la Ley 10.639.

Una de las primeras articulaciones en red del movimiento negro en el país fue el Movimiento Negro Unificado (MNU), que inició su trabajo a finales de la década de 1970. Otras redes conocidas son: la Coordinación Nacional de Entidades Negras (CONEN) y el Movimiento “Brasil Afirmativo”. Existen también el Colectivo de Empresarios y Emprendedores Afrobrasileños y el Colectivo de Mujeres Negras.

Gracias a la articulación y apoyo de estas redes se han obtenido importantes logros. Por ejemplo:

- En 2000, la ONG Afrobras creó el “Trofeo Raza Negra” para homenajear no sólo a líderes o héroes negros, sino también a quienes luchan por la causa de los afrodescendientes.
- Ha habido temas que movilizaron a un gran número de entidades nacionales; por ejemplo, la Nacional de Alimentación Escolar, caso en el que se observa la articulación entre una red temática (étnica) y una red social (cuestión alimentar).
- En el campo de la educación, se logró la creación del Programa de cuotas para alumnos descendientes de negros, indios y pobres en universidades particulares (Prouni), como otra acción afirmativa gubernamental. Además, São Paulo tiene la primera universidad para negros (la Universidad de la Ciudadanía Zumbi dos Palmares), así como una red de escuelas preescolares comunitarias (Educación y ciudadanía de afrodescendientes y necesitados, Educafro), instituida con el apoyo del Servicio Franciscano de Solidaridad (Sefras), departamento de la Provincia Franciscana de la Inmaculada Concepción de Brasil, asociación religiosa sin fines de lucro.

Estas redes organizaron marchas históricas, como la Marcha “Zumbi de los Palmares” (1995) y la Marcha de Mujeres Negras contra el Racismo y la Violencia y por el Bien Vivir (2015). La primera de ellas reunió a casi 30 mil personas, en Brasilia, para denunciar el prejuicio, el racismo y la falta de políticas públicas para la población negra. La manifestación se produjo en el aniversario de 300 años de la muerte de un símbolo de la resistencia esclavista y de la conciencia negra en Brasil: Zumbi de los Palmares.⁴⁷ El presidente Fernando Henrique Cardoso recibió la marcha y firmó un decreto para instituir el “Grupo de Trabajo Interministerial para la Valorización de la Población Negra”. Con ello se logró incidir en la agenda de gobierno para que se reconocieran las injusticias históricas sufridas por esos brasileños. Este hecho abrió el camino para que, en 1996, se celebrara el seminario internacional “Multiculturalismo y racismo: el papel de la acción afirmativa en los

⁴⁷ Como un acto de reconocimiento a la importancia de Zumbi, la fecha de su muerte se declaró, en 1978, Día Nacional de la Conciencia Negra.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

estados democráticos contemporáneos”. La discusión resultó fundamental para el diseño de las políticas de acción afirmativa que se adoptaron posteriormente en Brasil.

Finalmente, es pertinente referir los espacios formales de los que dispone la sociedad civil para participar en el combate a la discriminación en Brasil (específicamente la discriminación racial en este caso); cabe destacar las cuatro “Conferencias Nacionales de Promoción de la Igualdad Racial” (CONAPIR), organizadas por la SNPIR. Estas conferencias constituyen espacios de encuentro entre los líderes de la sociedad civil y los representantes de gobiernos municipales, estatales y federales, en los cuales se dialoga sobre las políticas públicas para enfrentar el racismo en Brasil.

También está a disposición de las organizaciones el principal mecanismo de audiencia del Ministerio de Derechos Humanos: la defensoría del pueblo. Asimismo, existe el Consejo Nacional de Igualdad Racial,⁴⁸ un órgano colegiado de carácter consultivo e integrante de la estructura básica de SNPIR, cuya principal misión es proponer políticas de promoción de la igualdad racial, con énfasis en la población negra y otros segmentos raciales y étnicos de la población brasileña.

⁴⁸ Creado por la Ley 10.678 de 2003.

COLOMBIA

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 13 prohíbe la discriminación.
Ley específica sobre discriminación	Ley contra el Racismo y toda forma de Discriminación (Ley 045).
Organismo especializado	No
Tipificación del delito de discriminación	Ley 1752 en el artículo 134A tipifica la discriminación por actos de racismo o discriminación y el artículo 134B por hostigamiento. La Ley 1482 adiciona todo un capítulo al Código Penal para establecer la discriminación como delito independiente.

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

En Colombia, el combate contra la discriminación es considerado un objetivo de política pública en el que intervienen diferentes entidades del Estado, mediante acciones dirigidas a prevenir la discriminación, atender casos y garantizar la igualdad real y efectiva. Dichas acciones se realizan desde un enfoque de respeto de los derechos humanos y por medio de políticas de acción afirmativa, dirigidas a las poblaciones especialmente protegidas por la Constitución Política. En torno a ello, la institucionalidad ha incorporado dentro de su estructura organizativa la creación de direcciones, equipos u oficinas de trabajo relacionadas entre sí y con objetivos específicos.

Estos esfuerzos han sido acompañados de otras iniciativas institucionales encaminadas a la transformación de imaginarios colectivos que perpetúan las prácticas discriminatorias, mediante acciones en educación, cultura y comunicación en derechos humanos, dirigidas a funcionarios, líderes sociales y sociedad civil en general. Asimismo, la academia es un fuerte aliado de la lucha contra la discriminación, gracias a la elaboración de investigaciones y estudios sobre la discriminación en Colombia y su vivencia en el ámbito laboral, educativo, comunicativo, territorial y el conflicto armado, entre otros.

Por otra parte, desde las redes sociales y los medios de comunicación se identifican prácticas discriminatorias por diferentes motivos y acciones de sanción, debido en parte a

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

la presión que realizan las organizaciones de la sociedad civil, la academia e instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo.

En relación con los grupos que enfrentan mayor discriminación en el país, puede decirse que son los siguientes: afrocolombianos, indígenas, rom, raizales, palenqueros, mujeres, personas LGBTTI, personas con discapacidad, migrantes, personas con enfermedades visibles, niños, niñas y adolescentes en situación de calle y defensores de derechos humanos. Cabe señalar que la posibilidad de ser discriminado se incrementa por condición socioeconómica y cuando varios criterios de sospecha se presentan en una misma persona.

Sobre los casos paradigmáticos o con mayor impacto en materia de combate a la discriminación, pueden señalarse los siguientes:

- Caso Sergio Urrego (sentencia T-478 de 2015): suicidio de un estudiante de colegio por discriminación y rechazo del equipo psicológico del plantel educativo y de las directivas.
- Caso Marta Álvarez: discriminación de mujer lesbiana en cárceles (negación de visita íntima en razón de la orientación sexual). Este caso fue litigado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, mediante un acuerdo amistoso con el Estado colombiano, se creó un pliego de peticiones con medidas de reparación individuales y colectivas. Dentro de éstas, se encuentra la publicación del relato de los días de cautiverio de la denunciante, la expedición de un reglamento general de los establecimientos de reclusión respetuoso de las identidades de género y las orientaciones sexuales diversas y un proceso de adecuación de los reglamentos de cada uno de los establecimientos de reclusión.
- Casos de discriminación en establecimientos de comercio (sentencias T-909 de 2011 y T-314 de 2011): por manifestaciones públicas de afecto o por identidad de género diversa no se les deja entrar a algunas personas a establecimientos de comercio. En estos casos, la Corte tutela los derechos de los denunciantes y, en el caso del 2011, ordena al Ministerio del Interior formular una política pública nacional de garantía integral de derechos de las personas de los sectores sociales LGBTTI.
- Homicidio de Rolando Pérez: asesinato de un activista por los derechos de las personas LGBTI en la Costa Caribe. Su crimen fue tipificado por las autoridades como un crimen pasional. A raíz de los hechos y de la tipificación, nace Caribe Afirmativo, una de las organizaciones sociales con más incidencia en temas de reivindicación de derechos, litigio estratégico, trabajo comunitario, políticas públicas e investigaciones de derechos humanos LGBTTI.
- Sentencia de Botalón (Justicia y Paz) y casos de San Onofre y Vistahermosa: se trata de casos de vulneraciones de derechos a personas de los sectores sociales LGBTTI

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

en el marco del conflicto armado (desplazamiento, homicidios, amenazas, vulneraciones a la integridad física y mental). A raíz de estos hechos, se han producido investigaciones que han mapeado las vulneraciones a personas LGBTTI en el marco del conflicto armado (“Aniquilar la Diferencia” y “Vivir bajo Sospecha” son dos ejemplos).

Casos por racismo:

- Primera condena por hostigamiento a la discriminación en el país. El caso hace referencia a las declaraciones dadas por un concejal del municipio de Marsella–Risaralda, quien manifestó que “siendo sinceros, grupos difíciles de manejar, como las negritudes, los desplazados y los indígenas, son un cáncer que tiene el Gobierno nacional y mundial”.
- “Soldado Micolta” representación de un humorista de una persona afrodescendiente que, según la organización Chao Racismo, “con sus diálogos ridiculizaba y estigmatizaba” a esta población. Dicho personaje, después de varias protestas de organizaciones afrodescendientes, universidades y colectivos, fue sacado de la televisión colombiana.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

En esta sección se presentan los distintos puntos en los que, dentro del marco legal nacional, se prohíbe o sanciona expresamente la discriminación. Asimismo, se muestran las formas concretas en las que tal prohibición viene acompañada de sanciones específicas.

En el caso de Colombia, en el artículo 13 de la Constitución Política se señala que

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Asimismo, en el texto constitucional se contempla que el “Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”, y también que “protegerá especialmente a aquellas personas que,

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

De acuerdo con la Corte Constitucional, este artículo:

prevé el derecho fundamental a la igualdad, encontrando que la estructura del enunciado está constituida por cuatro componentes: el principio de igualdad, establecido bajo la fórmula tradicional de acuerdo con la cual ‘todas las personas nacen libres e iguales’; la regla de prohibición de trato discriminado, que prohíbe diferencias de trato fundadas en criterios sospechosos, como son sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; el mandato de promoción y la obligación de adoptar medidas en favor de grupos marginados o discriminados; y el mandato de protección a personas en circunstancias de debilidad manifiesta.¹

Asimismo, en el plano nacional, se encuentra vigente la Ley 1.482 de 2011, modificada por la Ley 1.752 de 2015, la cual tiene por objeto sancionar penalmente actos de discriminación por razones de raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual, discapacidad y demás razones de discriminación. La ley incorpora dos tipos penales nuevos:

Actos de Racismo o discriminación (Artículo 134A). El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual (...). *Y hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural (Artículo 134B)*. El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual (...).

En el ámbito de las relaciones entre particulares, tres disposiciones —una de carácter legal—velan por sancionar la discriminación:

- Ley 1.482 de 2011: establece como un tipo penal *hostigamiento por motivos de raza, religión, ideología, política, u origen nacional, étnico o cultural (Artículo 134B)*. El que promueva o instigue actos, conductas o comportamientos constitutivos de hostigamiento, orientados a causarle daño físico o moral a una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, por razón de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual (...) Que incluye tanto a personas en lo individual como a colectivos (comunidad, pueblos).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- El nuevo Código de Policía² señala, a su vez, que los sitios en que se presenten actos de discriminación, además de escarnio público, recibirán una multa tipo 4, es decir, con 32 salarios diarios mínimos vigentes, siendo la multa más alta que se contempla en dicha normativa.³

De igual manera, en la normativa nacional se incorporan los tratados internacionales ratificados por el país, como son:

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.
- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de Belém do Pará.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.
- Convención de las Naciones Unidas para Reducir los Casos de Apatridia.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo.
- Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil.

² Corporación Caribe Afirmativo. (2017, 30 de enero). Nuevo Código de Policía: ¿garantizará derechos a las personas LGBTI? Disponible en <<http://caribeafirmativo.lgbt/2017/01/30/nuevo-codigo-policia-garantizara-derechos-las-personas-lgbti/>>.

³ Según la Fiscalía General de la Nación, en los últimos 10 años se ha registrado un aumento en la tasa de imputación de violencia por discriminación, "pero la más relevante está relacionada con los homicidios de integrantes de la comunidad LGBTI". De una tasa de imputación de 8% en 2008, se pasó a 39% en 2017; una tasa que, incluso, está por encima del promedio de imputación de homicidios dolosos en el país que es de 25%. Además, la Fiscalía "tiene a la fecha 737 investigaciones por racismo o discriminación, y 443 relacionadas con hostigamientos por motivos de raza, religión, ideología u origen nacional, étnico o cultural".

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

En referencia a si existe algún organismo ajeno al poder legislativo para perfeccionar el marco legal, la Corte Constitucional ha sido un referente importante en la garantía del ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de los grupos poblacionales víctimas de discriminación y/o que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Además, la Corte Constitucional ha esclarecido los elementos para tener una mayor comprensión del significado de discriminación, relacionados con el bien jurídico protegido, los sujetos activos y pasivos, y sobre los criterios sospechosos sobre los cuales se basa la discriminación.

En tal sentido, se pueden nombrar las siguientes sentencias que son importantes para el combate contra la discriminación:

- La Sentencia C-671/14 señala que la “discriminación tiene un carácter dinámico que se transforma en función de la organización y del funcionamiento social en la que se inscribe (prácticas, discursos de exclusión y marginación, grupos víctimas, patrones de conducta y los mecanismos a través de los cuales se concretan y materializan, se transforman conforme a los cambios en la vida económica, política, social y cultural)”.⁴
- Al identificar los elementos que podrían probar que una práctica es un acto de discriminación, en el documento T-293 de 2017, se señala “(i) que la persona afectada se asocia o hace parte de un grupo históricamente discriminado; (ii) que en una situación similar, otras personas que no son del grupo sospechoso no han recibido el mismo trato frente a la misma situación; y (iii) que el trato diferenciador haya ocasionado daño o permanezca en el tiempo”.⁵ Estos planteamientos se adicionaron a los criterios establecidos en la sentencia C-761/14, consistentes en que sea “visible, notoria e inequívoca”.

La Corte Constitucional –en materia de revisión de tutela y de constitucionalidad– ha sido la abanderada en derechos de la población LGBTI. En ese sentido, por ejemplo, ha dejado claro que en el artículo 13 constitucional existe una clara prohibición de discriminación en razón de la orientación sexual y la identidad de género diversas, aunque el contenido del artículo no haga mención expresa de ellos. Además, existe también una prohibición por orientación sexual e identidad de género derivada de la protección a la autonomía personal consagrada en el artículo 16 de la Constitución Política (sentencia C-481 de 1998).

⁴ Sentencia C-671/14. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3 y 4 de la Ley 1482 de 2011, “por medio de la cual se modifica el Código Penal y se establecen otras disposiciones”.

⁵ Sentencia T-293 de 2017. Acción de tutela interpuesta por A.M.M.B.V. contra LATAM Airlines Colombia S.A.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

De igual manera, la Corte Constitucional en diferentes sentencias ha exhortado al Congreso a que adopte las decisiones correspondientes en varios temas tan sensibles como los ya señalados;⁶ sin embargo, esto no ha ocurrido. Y ante la falta de decisión del legislador, los jueces han optado por defender los derechos con simples parámetros jurisprudenciales.

Destacan las siguientes sentencias sobre protección frente a la discriminación:

- Acción de Inconstitucionalidad Contra Ley que Modifica el Código Penal sobre Actos de Racismo o Discriminación – Debió Declararse la Exequibilidad Condicionada.⁷
- Acción de Tutela para la Protección de Derechos Fundamentales de las Personas que Invocan ante la Justicia Penal ser Víctimas de Hostigamiento y Discriminación – Procedencia.⁸
- Acción de Tutela para Proteger el Derecho a la Igualdad por Discriminación de Género – Procedencia.⁹
- Acción de Tutela para Resolver Asuntos Relacionados con Discriminación Salarial – Evolución Jurisprudencial.¹⁰
- Acción de Tutela para Resolver Asuntos Relacionados con Discriminación Salarial – Procedencia Excepcional.¹¹
- Acciones Afirmativas y Medidas de Discriminación Inversa o Positiva – Apelación a Categoría Sospechosa.^{12 13}
- Acciones Afirmativas y Medidas de Discriminación Inversa o Positiva – Autorización Expresa de la Constitución.^{14 15}

⁶ Corte Constitucional. (2018) Relatoría. Ver: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/tematico.php?todos=%25&sql=discriminacion&campo=%2F&pg=0&vs=0>>.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-282 de 2013. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013C-282-13.htm>>.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-478 de 2015. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015T-478-15.htm>>.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-293 de 2017. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017T-293-17.htm>>.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-833 de 2012. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012T-833-12.htm>>.

¹¹ *Ibid.*

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2000. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000C-371-00.htm>>.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-964 de 2003. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003C-964-03.htm>>.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2000. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000C-371-00.htm>>.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-964 de 2003. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003C-964-03.htm>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Acciones Afirmativas y Medidas de Discriminación Inversa o Positiva – Distinción.^{16 17}
- Acciones de Discriminación Inversa.¹⁸
- Acciones de Discriminación Positiva.¹⁹

Asimismo, Colombia ha logrado importantes avances en la lucha contra la discriminación en el plano subnacional. La Constitución Política colombiana establece en el artículo 1o. que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Esta unidad, encuentra su expresión política más acabada en la unidad legislativa²⁰.

En tal sentido, las entidades territoriales diseñan políticas que son adoptadas mediante decretos o acuerdos. A continuación, se presentan algunos ejemplos de dichas políticas:

- Acuerdo 371 de 2009: por su medio se establecen lineamientos de política pública para la garantía plena de los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgeneristas (LGBTTI), así como sobre identidades de género y orientaciones sexuales en Bogotá, Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones.
- Acuerdo 08 de 2011, “política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género y para la protección, restablecimiento, atención y la garantía de derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales (LGBTI) del Municipio de Medellín”.
- Ordenanza 339 de 2011, “por medio de la cual se establecen los lineamientos de la política para la garantía y la exigibilidad de derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales en el Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones”.

Además, en algunos de los planes de desarrollo municipal y departamental se incluyeron líneas estratégicas en derechos humanos e igualdad y no discriminación.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2000. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-371-00.htm>>.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 2011. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-221-11.htm>>.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-500 de 2002. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-500-02.htm>>.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-744 de 2012. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-744-12.htm>>.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1994. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-216-94.htm>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

En relación con la segunda parte del presente apartado, el tratamiento legal y administrativo de la discriminación en Colombia, debe destacarse lo siguiente:

La Ley 1.482 (2011) adiciona todo un capítulo al Código Penal²¹ colombiano frente a la política criminal, la cual, desde esta ley, considera la discriminación como un delito independiente. El objeto de esta Ley es “garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación”. De igual manera, establece como circunstancias de agravación punitiva el que la conducta la realice una persona servidora pública.

Toda aquella persona que de manera ofensiva agrede verbalmente a otra por su raza o color de piel o impida el ejercicio satisfactorio de sus derechos recibirá una condena de 12 a 36 meses de prisión y una multa de 10 a 15 salarios mínimos legales vigentes. Es decir, que no darle empleo por su color de piel puede ser considerado un delito. Incluso, toda persona que hostigue o promueva actos de racismo en la sociedad tendrá también la misma pena en prisión. Nadie puede utilizar palabras en sentido ofensivo para denigrar la condición de otra persona.

En efecto, una revisión general de los preceptos legales muestra claramente que los delitos de actos de racismo o discriminación y de hostigamiento apuntan únicamente a las formas más graves de desconocimiento del principio de igualdad y de la prohibición de discriminación y no a cualquier manifestación de rechazo o crítica a las formas alternativas de vida.

Así, el artículo 3 de la ley, que consagra el delito de “actos de racismo o discriminación”, censura el mero rechazo hacia las orientaciones sexuales diversas. Esta explicación era indispensable para adelantar el juicio de constitucionalidad, pues la norma demandada exige la confluencia de tres elementos: (i) la afectación objetiva del pleno ejercicio de un derecho, por impedirlo, obstruirlo o restringirlo; (ii) el verbo rector se califica con una circunstancia modal, pues la afectación debe ser arbitraria, es decir, carente de cualquier principio de justificación; (iii) y finalmente, la restricción u obstrucción debe responder a alguna de las categorías prohibidas como la raza, la nacionalidad, el sexo o la orientación sexual. Así las cosas, dado que en principio la estructuración del delito requiere de las circunstancias señaladas, que en principio implican una discriminación calificada, la afirmación de que la ley criminaliza el pensamiento, las creencias personales y la opinión, requería una explicación ulterior.²²

²¹ República de Colombia. Congreso de la República. Ley 599 de 2000. Bogotá D.C., 24 de julio de 2000. CAPÍTULO IX. DE LOS ACTOS DE DISCRIMINACIÓN. Capítulo adicionado por el artículo 2 de la Ley 1482 de 2011, modificado por el artículo 2 de la Ley 1752 de 2015. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0599_2000_pr004.html#CAP%C3%8DTULO%20IX-I>.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-282 de 2013. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-282-13.htm>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

De modo semejante, el artículo 4 de la ley, referido al delito de “actos de hostigamiento”, contiene una serie de calificaciones objetivas y subjetivas de la conducta; el actor debía indicar en qué sentido la disposición criminaliza las libertades fundamentales. En efecto, el tipo penal exige la realización reiterada y sistemática de actuaciones lesivas, dirigidas de manera clara e inequívoca a la producción de un daño en una persona o grupo de personas en virtud de su raza, etnia, religión, nacionalidad, ideología política o filosófica, sexo u orientación sexual. De este modo, como no se trata de una simple molestia provocada a una persona, sino de actos que, según parámetros objetivos, provocan una lesión en los derechos e intereses legítimos de las personas, se debían indicar las razones que apoyan la tesis sobre la penalización de libertad de expresión.²³

Asimismo, se cuenta con otros mecanismos de denuncia y atención a presuntos actos y omisiones discriminatorias:

- La Ruta de Intervención Interinstitucional contra la Discriminación está conformada por dos partes: la primera busca plantear propuestas de líneas estratégicas en materia de prevención y garantías de no repetición que sirvan como guías orientadoras a la labor que en la materia deben desarrollar las entidades en los ámbitos nacional y territorial; y, en la segunda, se diseñan esquemas para la atención coordinada y articulada de casos. La Secretaría técnica está a cargo de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y fungen como coordinadores el Ministerio del Interior (Dirección de DDHH) y el Ministerio de Cultura (Dirección de Poblaciones); sus integrantes son los ministerios de Justicia, de Salud y Protección Social, de Educación, de Defensa, la Unidad de Víctimas, la Policía Nacional, DAFP y DPS; son invitados permanentes la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación.
- Mesa Nacional de Casos Urgentes. El Decreto 762 de 2018 (política pública nacional para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas) crea una instancia de impulso, implementación y seguimiento denominada Grupo Técnico para la Garantía en el Goce Efectivo de los Derechos de los Sectores Sociales LGBTI.
- Ruta de Atención a casos Individuales y Colectivos de Racismo y Discriminación Racial. Es coordinada por el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (DACN). Hacen parte de ella la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la

²³ *Ibid.*

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Comisaría de Familia y la Policía Nacional.

En el mismo sentido, el Código Disciplinario Único Ley 734 de 2002²⁴ sanciona disciplinariamente a quien, estando en el deber de protección de derechos, comete prácticas discriminatorias; lo anterior se presenta como una falta disciplinar gravísima.

A todo servidor público le está prohibido:

Distinguir, excluir, restringir o preferir, con base en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra de la vida pública (artículo 1o., Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada en Colombia mediante la Ley 22 de 1981).²⁵

La justicia restaurativa propone cambiar las visiones ante la infracción de la norma y su pago por las cosas del pasado. Mirar el futuro, recomponer las relaciones y el tejido social son algunas de las propuestas para la sociedad colombiana a la hora de gestionar sus conflictos, no sólo en términos de violencia armada, sino en la vida cotidiana. En Colombia la justicia restaurativa está consagrada en las siguientes leyes: Ley 906 de 2004 o Código de Procedimiento Penal, la Ley de Acoso Laboral o Ley 1.010 de 2006, y en la Ley 1620 o Ley de Convivencia Escolar.

La Discriminación es un delito conciliable que, de acuerdo con el artículo 521 de la Ley 906 de 2004,²⁶ establece que “La conciliación se surtirá obligatoriamente y como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal, cuando se trate de delitos querellables, ante el fiscal que corresponda, o en un centro de conciliación o ante un conciliador reconocido como tal”. Establece, además, que el espacio para la mediación se puede abrir, sin ser obligatorio, una vez se ha iniciado el proceso penal y debe ser a petición de cualquiera de las partes y con la unanimidad de éstas.

Además, en el procedimiento penal (Ley No. 1.826 de 2017) para el delito de discriminación se usa el especial abreviado que incorpora la figura del acusador privado, lo que significa la posibilidad de que la víctima o su representante legal adelanten el proceso

²⁴ República de Colombia. Congreso de la República. Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único. Disponible en <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html>.

²⁵ *Idem.* artículo 35, numeral 26.

²⁶ República de Colombia. Congreso de la República. Ley 906 de 2004. Código de Procedimiento Penal. Disponible en <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0906_2004.html>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

investigativo con previa autorización del fiscal. El acusador privado vendría a ser un fiscal de su propio caso y puede acusar ante el Juez de Conocimiento y llevar el proceso hasta el juicio oral.²⁷

En referencia a la reparación de daño a las personas que sufren discriminación, la ley contempla que la reparación debe comprender las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas deberá ser implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

Un significativo avance en materia de víctimas se presentó con la Sentencia C-228 de 2002²⁸ de la Corte Constitucional, en el sentido de reconocer que la víctima o perjudicado con un delito no sólo tiene derecho a la reparación económica de los perjuicios, como venía ocurriendo frente a la parte civil, sino que, además, tiene derecho a que, mediante el proceso penal, se establezca la verdad y se haga justicia.

En la Ruta de Intervención Interinstitucional contra la Discriminación, diseñada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, con la participación de diferentes entidades del Estado del orden nacional y territorial, se incorporan acciones de reparación y garantía de no repetición en casos de discriminación. De igual manera, la justicia colombiana establece acciones de reparación a las víctimas, entre las que incluye la presentación de excusas públicas.

Marco institucional

En relación con el marco institucional en materia de combate a la discriminación, es importante señalar que Colombia no cuenta con una institución especializada en la lucha contra la discriminación. Sin embargo, sí incorpora en sus entidades equipos relacionados con la atención diferenciada a los grupos especialmente protegidos por la Constitución, como se señaló en la primera parte de este informe.

²⁷ Ley 1826 de 2017, por medio de la cual se establece un Procedimiento Penal Especial Abreviado y se regula la figura del Acusador Privado.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2002. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-228-02.htm>>.

En este sentido, es importante mencionar al Ministerio Público,²⁹ al cual corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. En particular, la Defensoría del Pueblo³⁰ es un órgano constitucional y autónomo creado por la Constitución Política de 1991, contenido en su Título X, Capítulo II: Del Ministerio Público, con el propósito de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos dentro del Estado social de derecho, “democrático, participativo y pluralista”, así como la divulgación y promoción del derecho internacional humanitario.

A su vez, el tema se aborda vía el Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH –cuya secretaría técnica es ejercida por la Consejería Presidencial para los DDHH– y coordinada por el Ministerio del Interior –Dirección de Derechos Humanos– y el Ministerio de Cultura –Dirección de Poblaciones–, en particular en el Subsistema de Igualdad, No Discriminación y Respeto a las Identidades. El subsistema tiene por objetivo implementar medidas adecuadamente concertadas que contribuyan a eliminar prácticas discriminatorias en todos los ámbitos de la sociedad y el Estado, así como a garantizar el goce efectivo del derecho a la igualdad.

En dicho subsistema participan todas las entidades del orden nacional con competencia en el tema como: Ministerio de Relaciones Exteriores, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Ministerio de Defensa, Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas, Departamento de Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Colombia Mayor y Colombia Joven, así como en el territorio nacional, en espacios de participación con los comités de derechos humanos, los consejos de paz, reconciliación y no discriminación u otros.

Es pertinente señalar que, por ejemplo, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos organizó el ejercicio de diálogo realizado en el marco de la VI Reunión Ordinaria de la RIOOD, realizada en la ciudad de Cartagena, cuyo objetivo esencial fue el de generar una reflexión con academia, sociedad civil, organismos internacionales e institucionalidad nacional y territorial, alrededor de las distintas formas de discriminación y las recomendaciones dadas al Estado colombiano para abordar la misma de una manera integral.

²⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 118. “El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”. Disponible en <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html>.

³⁰ La organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo en Colombia está regulada por la Ley 24 de 1992 y demás normas que la adicionan o modifican. Disponible en <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0024_1992.html>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Existen también instancias especializadas para proteger grupos discriminados y para abordar la discriminación interseccional. En este sentido, se hace a continuación una relación, no exhaustiva, de las entidades responsables de trabajar para la protección de grupos discriminados:

En el Ministerio del Interior, desde el Viceministerio para la Participación y la Igualdad de Derechos,³¹ se articulan diversas acciones, trabajos y esfuerzos institucionales por la garantía de los derechos de poblaciones de especial protección constitucional. Para ello se cuenta con las siguientes direcciones: Asuntos Indígenas, ROM y minorías; Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal; Consulta Previa y la Dirección de Derechos Humanos.

- Todos los grupos poblacionales: Departamento para la Prosperidad Social (que encabeza el Sector de Inclusión Social y Reconciliación) y la Defensoría del Pueblo.
- Mujeres: Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.
- Niños/as y adolescentes: Ministerio de Educación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- Jóvenes: Programa Colombia Joven.
- Víctimas: La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la cual trabaja desde un enfoque diferencial. De esta manera, se han abordado allí estrategias que atienden las afectaciones especiales para mujeres; personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas; niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad; personas mayores; grupos étnicos y jóvenes, entre otros.
- Personas con discapacidad: Sistema Nacional de Discapacidad (SND), el cual está coordinado por el Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y el Instituto Nacional para Sordos (INSOR).
- Grupos étnicos: Ministerio de Interior, Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Agricultura.

Es importante señalar que cada una de las entidades identificadas anteriormente trabaja desde un enfoque diferencial, lo que les permite hacer cruces por edad, etnia, discapacidad, entre otras. Asimismo, se cuenta con múltiples escenarios o espacios de diálogo

³¹ El Ministerio del Interior (MinInterior) es un organismo del Poder Ejecutivo a nivel central. Se encarga de la coordinación general de las políticas de participación ciudadana, descentralización, ordenamiento territorial, asuntos políticos y legislativos, orden público (junto al Ministerio de Defensa Nacional), procesos electorales, minorías étnicas, población desplazada, comunidades religiosas, población LGBTIQ y derechos humanos, entre otros asuntos. Su titular, el Ministro del Interior, es designado por el Presidente de la República, y ocupa el primer lugar en el orden de precedencia ministerial y de los departamentos administrativos (Constitución Política de Colombia, artículo 206).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

y construcción de política pública en materia de garantía de DDHH (comisiones intersectoriales, consejos nacionales, comités intersectoriales, mesas de participación), en torno a los siguientes temas: violencias basadas en género, discapacidad, niños y niñas, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.

Para el caso de prácticas discriminatorias en contra de personas de los sectores sociales LGBTI, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior ejerce la secretaría técnica de la Mesa de Atención de Casos Urgentes que vulneren los derechos a la vida, la seguridad y la integridad de esas personas. En este espacio tienen asiento también la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Dependiendo de los hechos del caso que se presente, la secretaría técnica remite el caso a la entidad competente y hace seguimiento.

En relación con las instancias locales, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, con el fin de avanzar en la articulación nación-territorio, brindan asistencia técnica a los municipios y departamentos en la creación de comités de derechos humanos y/o consejos territoriales de paz, convivencia, reconciliación y no estigmatización. En este espacio participan organizaciones de la sociedad civil, líderes/as comunales e instituciones responsables del tema de derechos humanos, en el cual se incluye el de igualdad y no discriminación.

Además, la Dirección de Derechos Humanos asesora la creación de espacios mixtos en donde confluyan líderes LGBTI y secretarías departamentales o municipales para el impulso de acciones de política pública de garantía de derechos de las personas de los sectores sociales LGBTI. Ahí se implementan acciones que previenen y combaten la discriminación en contra de estos sectores. De igual modo, se asesora la creación de ruta de atención para casos de vulneraciones de derechos, incluidos casos de discriminación en razón de la orientación sexual y la identidad de género diversa.

Por otro lado, en los escenarios de diálogo descritos anteriormente, con el Acuerdo de Paz con las FARC-EP,³² el Gobierno colombiano ha establecido escenarios de diálogo en los ámbitos nacional, departamental y municipal, relacionados con la construcción de paz, reconciliación y no estigmatización. En ese sentido, se ha incluido dentro de las acciones de este escenario, la realización de actividades dirigidas a la población civil y funcionarios públicos que buscan erradicar los hechos de estigmatización contra líderes sociales.

³² Decreto 885 de 2017.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Políticas y programas

En Colombia se han implementado políticas dirigidas a la garantía de derechos de diferentes grupos poblacionales; en ellas se incluye el principio de no discriminación y acciones para superar las prácticas discriminatorias que afectan el ejercicio de derechos de personas, colectivos y comunidades. Entre estas políticas se encuentran:

- La política pública de equidad de género. Es un plan integral para garantizar una vida libre de violencias y se constituye en el referente para el diseño y puesta en marcha de acciones sostenibles para la superación de brechas y la transformación cultural, y que contribuyan al goce efectivo de los derechos de las mujeres en nuestro país.³³
- Política Pública para la Garantía de los Derechos de los Sectores Sociales LGBTI, adoptada mediante Decreto 762 del 7 de mayo de 2018. Incluye entre sus ejes estratégicos la promoción del reconocimiento e inclusión de los sectores sociales LGBTI y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, lo que implica la realización de acciones para superar la discriminación.

En Colombia se han realizado campañas, programas y algunos proyectos concretos contra tipos de discriminación específicos:

- En temas de garantía de derechos de personas de los sectores sociales LGBTI, en Colombia se han presentado varias campañas con el objetivo de visibilizar y promover el respeto de las personas LGBTI. Incluso, el Ministerio del Interior lanzó un audiovisual en canales nacionales en la materia (se puede consultar en: https://youtu.be/dfKr11Iyq_k).

Asimismo, resaltan dos casos provenientes de entidades territoriales, Bogotá y Cesar:

- Bogotá: “En Bogotá se puede ser”: En Bogotá se han adelantado una serie de campañas y esfuerzos con el objetivo de visibilizar a las personas LGBTI. También se persigue abrir espacios culturales, académicos y de entretenimiento que le permitan a la población LGBTI y al resto de la población familiarizarse y conocer más sobre las personas LGBTI.

³³ República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES Social 161 de Equidad de Género para las mujeres. Bogotá D.C, 12 de marzo de 2013. Disponible en <<https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/161.pdf>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Gobernación del Cesar: “Paremos ya la violencia contra lesbianas, gays, bisexuales y travestis”. En el año 2010, la Gobernación del Cesar, en alianza con la organización no gubernamental (ONG) Colombia Diversa, realizó una serie de cuñas radiales que promovían el respeto por las personas LGBTI tratando de romper los prejuicios.

En referencia a si el combate contra la discriminación es un componente regular en el ciclo de políticas públicas y en la gestión de bienes y servicios, se puede decir que actualmente, y de acuerdo con los compromisos adquiridos por el Gobierno colombiano en el Acuerdo de Paz, la Consejería Presidencial para los DDHH tiene la obligación de diseñar e implementar un Plan Nacional de Derechos Humanos. Este plan se ha planteado con un componente de igualdad, no discriminación y respeto por las identidades, atendiendo los lineamientos de la Estrategia Nacional para la Garantía de los DDHH (2014-2034). En ese sentido, se buscará avanzar en los lineamientos sugeridos por esta última “hoja de ruta” que cuenta con diversos avances desde las distintas entidades de gobierno y cuyos ejes centrales son:

- Transformación cultural para la erradicación de prácticas, actitudes y conductas discriminatorias y estigmatizantes.
- Adecuación e implementación normativa nacional para la sanción de la discriminación en cualquiera de sus formas, en coordinación con las ramas judicial y legislativa.
- Estrategias, mecanismos y acciones para la garantía del acceso a la justicia, el debido proceso y el trato digno y diferencial en sede judicial y administrativa para grupos y poblaciones discriminadas.
- Adopción institucional formal de la lucha contra la discriminación y la desigualdad.
- Acciones de lucha contra la desigualdad y la discriminación que sean favorables a la inclusión, desarrolladas desde la rama ejecutiva.
- Generación de conocimiento de los procesos históricos, así como de los factores y dinámicas políticas, institucionales, sociales, económicas y culturales contemporáneas que posibilitan la producción y reproducción de la discriminación y la desigualdad en Colombia.
- Crear, promover e implementar condiciones para la participación e incidencia en condiciones de igualdad de las organizaciones sociales, grupos y poblaciones tradicionalmente discriminados.
- Incorporación del enfoque diferencial como garantía para un trato igualitario y no discriminatorio.
- Definir, diseñar e implementar acciones afirmativas temporales y razonables dirigidas a grupos poblacionales discriminados.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Coordinación efectiva entre la Nación y el territorio para la garantía de los derechos a la igualdad y a la no discriminación.

Investigación, educación y comunicación

Si bien el país no cuenta con información oficial sobre la discriminación, algunos estudios estadísticos incluyen preguntas relacionadas con esta problemática, como son: Encuesta de Cultura en Derechos Humanos, realizada por el Ministerio del Interior y la Corporación Visionarios por Colombia³⁴ y las encuestas de Cultura Política³⁵ y sobre Ambiente y Desempeño Institucional³⁶, desarrolladas por el Departamento Nacional de Estadística (DANE). Algunos de los datos obtenidos son:

- Encuesta de Cultura en Derechos Humanos: El 30% de las personas encuestadas en el sondeo nacional piensan que “A veces hay que hacer limpieza social para eliminar personas que están perjudicando a su comunidad; *i.e.*: ladrones, drogadictos, prostitutas, homosexuales”. En el estudio también se identifica a homosexuales, personas en situación de prostitución y enfermos de sida como las principales víctimas de la intolerancia. El 12% de los encuestados(as) señalan haber sido alguna vez en su vida víctimas de discriminación.
- Encuesta de Cultura Política 2015: Al preguntar sobre la “razón principal por la cual la gente cree que no hay una mayor participación de ciertas personas en cargos de elección popular”, en la respuesta se identifica la discriminación como una de las principales: en las mujeres el 32,8%, líder o lideresa indígena 38,6%, LGBTI 46,8%, persona con discapacidad 40,3%, negro, mulato o afrodescendiente el 46% y líder o lideresa desmovilizado de grupo armado ilegal el 24%.

³⁴ Durante el año de 2012, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, de la mano de la Corporación Visionarios por Colombia, se dio a la tarea de investigar las relaciones entre las violaciones de derechos humanos que ocurren en Colombia y algunos componentes de la cultura, como son: los imaginarios, las creencias, actitudes, justificaciones y comportamientos, entre otros. Para avanzar en la investigación, se diseñó una encuesta específica en materia de cultura en derechos humanos y un módulo específico para determinadas poblaciones, la cual contó con una muestra de 5.561 encuestas aplicadas mediante sondeo telefónico, muestra representativa en tres municipios del país, Tumaco, Tunja y Dosquebradas y encuestas a grupos específicos.

³⁵ Departamento Nacional de Estadística, 2015, “Encuesta de Cultura Política”. El objetivo de la encuesta es “Generar información estadística estratégica que permita caracterizar aspectos de la cultura política colombiana, basados en las percepciones de los ciudadanos sobre su entorno político, como insumo para diseñar políticas públicas dirigidas a fortalecer la democracia colombiana”.

³⁶ Departamento Nacional de Estadística, 2015, “Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional”. Es un instrumento que consolida anualmente una base de información sólida sobre el ambiente y desempeño institucional de la administración pública, a partir de la percepción de los servidores públicos que trabajan en las entidades del orden nacional del poder ejecutivo, judicial y legislativo, organismos de control, organización electoral, corporaciones autónomas regionales e instituciones de investigación científica y ambiental.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Encuesta sobre “Ambiente y desempeño institucional departamental”, se indaga sobre casos de discriminación laboral; en ella se destaca discriminación por motivos de tendencia política o ideológica –el 13,4% de los encuestados–. Asimismo, el Observatorio contra la Discriminación Racial y el Racismo del Ministerio del Interior, en el marco de la ley 1482 de 2011, en el 2015 registró 41 casos de discriminación; 50% de los casos fueron en Bogotá, el 14% en Cartagena, el 7% en el exterior y el 29% en el resto del país.

Asimismo, otras acciones realizadas para conocer las dimensiones de la discriminación o los déficits de igualdad son:

- Segunda medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres (2015). Impulsado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, se buscó conocer la tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres en materia de representaciones sociales e imaginarios culturales en los que se sustenta la naturalización de las violencias contra las mujeres (ver: <<http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/Segunda-medicion-estudio-tolerancia-violencias-contra-mujeres.pdf>>).
- Encuesta Multipropósito (Bogotá y 35 municipios aledaños).
- Encuesta Bienal de Cultura de Bogotá.
- Línea de Base de la Política Pública Distrital LGBTI.
- Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2015. Incluye un capítulo sobre violencias de género, las percepciones y actitudes frente a las violencias contra las mujeres y las justificaciones para la subvaloración de las mujeres
- (<<https://profamilia.org.co/investigaciones/ends/>>).

Por otra parte, en materia educativa, La Ley 1620 de 2013, por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar, incorpora dentro de instancias territoriales el Comité de Convivencia Escolar. Las situaciones que deben abordarse allí se clasifican de la siguiente manera:

- Situaciones Tipo I. Corresponden a este tipo los conflictos manejados inadecuadamente y aquellas situaciones esporádicas que inciden negativamente en el clima escolar y que en ningún caso generan daños al cuerpo o a la salud.
- Situaciones Tipo II. Corresponden a este tipo las situaciones de agresión escolar, acoso escolar (*bullying*) y ciberacoso (*Ciberbullying*), que no revistan las caracterís-

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

ticas de la comisión de un delito y que cumplan con cualquiera de las siguientes características:

- » Que se presenten de manera repetida o sistemática.
 - » Que causen daños al cuerpo o a la salud sin generar incapacidad alguna para cualquiera de los involucrados.
- Situaciones Tipo III. Corresponden a este tipo las situaciones de agresión escolar que sean constitutivas de presuntos delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, referidos en el Título IV del Libro II de la Ley 599 de 2000, o cuando constituyen cualquier otro delito establecido en la Ley penal colombiana vigente.

Las organizaciones de la sociedad civil

En materia de mecanismos de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, vale la pena señalar que, tanto en el ámbito nacional como en el local, se cuenta con diversas instancias de este tipo. Vale la pena señalar, en el ámbito nacional, por ejemplo, la Mesa Nacional de Garantías, gracias a la cual se ha logrado identificar que la estigmatización genera un tipo de discriminación que incrementa los riesgos de violación a los derechos a la vida, la libertad, la seguridad e integridad personal de los defensores.

Asimismo, en el ámbito local se desarrollan acciones intergubernamentales que brindan diferentes tipos de asistencia y apoyo a departamentos o municipios; a saber:

- La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, con el fin de avanzar en la articulación nación-territorio, brindan asistencia técnica a los municipios y departamentos en la creación de comités de derechos humanos y/o consejos territoriales de paz, convivencia, reconciliación y no estigmatización. En este espacio participan organizaciones de la sociedad civil, líderes/as comunales e instituciones responsables del tema de derechos humanos, en el cual se incluye el de igualdad y no discriminación.
- La Dirección de Derechos Humanos asesora la creación de espacios mixtos en donde confluyan líderes LGBTI y secretarías departamentales o municipales para el impulso de acciones de política pública de garantía de derechos de las personas de los sectores sociales LGBTI. Ahí se implementan acciones que previenen y combaten la discriminación en contra de estos sectores. De igual modo, se asesora la creación de ruta de atención para casos de vulneraciones de derechos, incluidos casos de discriminación en razón de la orientación sexual y la identidad de género diversa.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Por otra parte, se destacan las principales actividades que la Corporación Caribe Afirmativo realiza para promover la perspectiva de la no discriminación en Colombia. Ésta es una organización de la sociedad civil, plural, de promoción de los derechos humanos de la población de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI), con base en el caribe colombiano, con trabajo y presencia en los territorios de la periferia nacional como la alta Guajira, los Montes de María, el Nordeste antioqueño o el municipio de Tumaco, en la costa del pacífico nariñense.

Esta organización impulsa agendas conjuntas de investigación, formación, asesoramiento, defensa, movilización y promoción de los derechos humanos de las personas LGBTI, que abordan de manera transversal ejes de posconflicto y la construcción de paz para las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Con su trabajo fortalece la construcción de una sociedad democrática y con justicia social en Colombia, y contribuye a la transformación positiva de imaginarios. Busca también denunciar, defender, incidir, investigar y respaldar todo lo referente a los derechos humanos de las personas LGBTI, y así crear espacios de participación, inclusión, información y sensibilización de todos y todas los colombianos y colombianas priorizando los contextos racializados, étnicos, periféricos y vulnerables.

Como ejemplo concreto del trabajo de Caribe Afirmativo, puede señalarse el informe que la organización presentó sobre su temática de trabajo, en octubre de 2014, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la audiencia “Denuncias sobre violencia contra personas LGBTI en el Caribe colombiano”. En esa oportunidad, la organización señalaba que desde 2007, se habían registrado 114 muertes violentas de personas LGBTI en la región Caribe; de ellas, 58 habían ocurrido en zonas de conflicto armado y que la mayoría pertenecían a población afrodescendiente, negra, palenquera o raizal.³⁷ Contacto: <<http://www.caribeafirmativo.lgbt/>>.

Es importante destacar en este apartado el esfuerzo que realiza la sociedad civil en el movimiento de los sectores sociales LGBTTI, que ha logrado insertar el tema en la agenda política, de los medios y en las redes sociales. A su vez, por medio de litigio estratégico, la Corte Constitucional ha sido una gran aliada a la hora de garantizar derechos y garantías de no discriminación por medio de sentencias en las cuales se le hacen exhortos a distintas entidades de la rama ejecutiva. De igual manera, el Gobierno nacional adoptó la política pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas LGBT por medio del decreto 762 de 2018.

³⁷ Corporación Caribe Afirmativo y Global Rights, información escrita presentada durante la audiencia “Informes sobre violencia contra personas LGBTI en el Caribe colombiano”, llevada a cabo ante la CIDH el 27 de octubre de 2014. Citado en CIDH, Informe Anual 2014, Capítulo V: Seguimiento de Recomendaciones Formuladas por la CIDH en el Informe Verdad, Justicia y Reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 7 de mayo de 2015, pág. 308.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

En este sentido, se considera necesaria una adecuación institucional estructural que permita atender las vulneraciones y garantizar los derechos de las personas de los sectores sociales LGBTTI. Conviene destacar que, durante los últimos años, se ha consolidado un movimiento religioso, con fuerte incidencia en el ámbito político y de movilización, que se concentra en entorpecer la reivindicación de derechos y en estigmatizar la implementación institucional de los enfoques de género y de orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

COSTA RICA

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 33 prohíbe la discriminación
Ley específica sobre discriminación	No
Organismo especializado	No
Tipificación del delito de discriminación	En el Código Penal artículo 373 tipifica como delito la discriminación racial

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

El principal avance de Costa Rica en materia de erradicación de la discriminación ha sido el que la propia sociedad ha reconocido esta práctica como un hecho cotidiano en distintos tipos de interacción y comunicación. La discriminación se hace patente en las manifestaciones culturales lúdicas como el choteo, el humor popular, las bromas y los chistes, impregnados de sentido degradante hacia grupos específicos, especialmente hacia aquellos considerados “diferentes”.

En cuanto a su presencia en sectores administrativos, jurídicos o legislativos, la discriminación ha ocupado el espacio vacío que quedó tras el derrumbe de las ideologías políticas, siendo aprovechado por los movimientos reivindicatorios de derechos específicos para llevar al debate público sus consignas y reclamos, pero también propició que se acrecentaran los prejuicios y estereotipos que habían estado, de algún modo, fuera de la atención de la sociedad en general.

Las personas afrocostarricenses, por ejemplo, protestaron contra su anulación en la historia del país, sus aportes a la cultura nacional y exigieron que Costa Rica reconociera en la Constitución que es un país multiétnico y pluricultural. Entre otras consecuencias, esto provocó que las manifestaciones racistas en las redes sociales se acrecentaran, haciendo notoria la falta de políticas públicas y programas estatales adecuados hacia esta población.

Por su parte, las personas indígenas, otro sector vulnerable, siguen sufriendo vejaciones de parte de las autoridades particulares y del Estado. Son discriminadas en relación con el ejercicio de sus derechos en la medida en la que sus reclamos han tenido desenlaces preocupantes, como el asesinato de un líder indígena en marzo del 2019.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

De igual forma, las personas migrantes, pese a que contribuyen al desarrollo económico del país en sectores como la construcción, la recolección de cosechas y los servicios domésticos, siguen siendo tratadas como las causantes de la falta de empleo, de viviendas y de servicios de salud. Se han registrado, incluso, marchas públicas de carácter xenófobo.

Las personas LGBTI, por otro lado, han avanzado poco a poco hacia el reconocimiento de sus derechos. No obstante, a las personas que integran este sector se les siguen negando, incluso, la calidad de ser humano y han sido víctimas de manifestaciones de violencia que han alcanzado la esfera política. Por ejemplo, las últimas elecciones nacionales fueron polarizadas por la violencia con la que se trató, entre otros sectores, al sector LGBTI.¹ Otras manifestaciones de discriminación a grupos específicos responden a la situación de crisis fiscal del país, la cual ha generado medidas políticas antisindicalistas, la criminalización de los dirigentes, la pretensión de prohibir las huelgas y la judicialización de la protesta social.

En la actualidad, las personas LGBTI están entre los grupos más discriminados en Costa Rica. El trabajo de defensa y las actividades de apoyo al reconocimiento de sus derechos se enmarcan en reivindicaciones más amplias. Por ejemplo, con la emisión de la Opinión Consultiva 24/17 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la sociedad costarricense se polarizó en torno al reconocimiento del derecho al matrimonio a las personas del mismo sexo, pues fue ligado con el matrimonio religioso y la concepción de la familia nuclear tradicional, el debate nacional influyó directamente en el resultado de las elecciones nacionales, y en medio de la polémica se suscitaban discriminaciones religiosas.

Si bien la Comisión Interamericana fue clara en que el Estado costarricense debía garantizar el matrimonio igualitario y reconocer la identidad de género autopercibida por las personas, las diferencias jurídicas de criterio fueron llevadas a la Sala Constitucional, la cual concedió 18 meses a la Asamblea Legislativa para que realizara los cambios necesarios en la legislatura para el reconocimiento de tales derechos, advirtiendo que vencido el plazo no cabría invocar las leyes existentes o el vacío legal como pretextos para impedir el reconocimiento del matrimonio igualitario. Mientras tanto, las parejas constituidas por personas del mismo sexo tienen vedado el acceso a los derechos patrimoniales en los mismos términos que las parejas heterosexuales.

Otro grave problema al que se enfrentan las personas trans y de la comunidad LGBTI es que siguen teniendo serias dificultades para profesionalizarse e insertarse en el mercado de trabajo. Sin embargo, no se puede negar que ha habido un avance significativo en el reconocimiento de la identidad de género en términos de identificación nominal en

¹ Las manifestaciones presentadas en el proceso electoral también alcanzaron a distintas expresiones de religiosidad, así como a sus seguidores.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

documentos oficiales como la cédula de identidad, en la que se fija el nombre elegido por la persona de acuerdo con su identidad de género.

Desde el 2008, las personas indígenas habían realizado largas caminatas desde sus territorios hasta la capital para solicitarle a las y los diputados y al gobierno que aprobaran el proyecto de ley de desarrollo autónomo de los pueblos indígenas, el cual, en ese momento, era acorde con los derechos reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, en el 2010 fueron sacados a la fuerza, por la Policía, de la Asamblea Legislativa, a donde habían llegado previa solicitud de audiencia a las y los diputados. El proyecto de ley recientemente fue archivado, sin haber sido nunca sometido a debate legislativo. A partir del 2010, varios pueblos indígenas tomaron la decisión de recuperar por sus propios medios las tierras ancestrales que el Estado les reconoció mediante la Ley Indígena de 1977, pero sin que a la fecha hubiese expropiado o desalojado a las personas no indígenas que seguían ocupando sus tierras. Pese a que los pueblos indígenas recurrieron inicialmente a los tribunales judiciales, la dilación en esas instancias agrarias ha desincentivado el uso de esa vía. La Policía, por su parte, también les ha cerrado la vía administrativa, alegando estar imposibilitados para determinar la situación jurídica de las tierras reclamadas.

Como resultado de la inacción estatal, han tenido lugar procesos de recuperación de tierras por la vía de hecho, los cuales culminan con enfrentamientos violentos entre indígenas y finqueros por la disputa sobre la propiedad de las tierras. Así, desde 2012, se han suscitado enfrentamientos violentos en el Territorio Indígena Salitre, extensibles a otros territorios vecinos como Cabagra y Térraba, sin que el gobierno haya generado soluciones viables, confiables y sostenibles. La consecuencia más lamentable ha sido el asesinato del líder indígena Bribri, don Sergio Rojas, por arma de fuego (15 disparos), reconocido por sus luchas por los derechos de su pueblo, el pasado 18 de marzo de 2019, en su residencia en Salitre.

Por otra parte, pese a que un 7.8% de la población costarricense es afrodescendiente, este grupo es uno de los sectores de la población que experimenta un alto índice de discriminación. Si bien desde los años setenta han tenido presencia en la Asamblea Legislativa, mediante diputados y diputadas afrodescendientes, no ha sido sino hasta el último decenio que han emprendido, con mayor fuerza, desde esa instancia, el reconocimiento de sus derechos. De esta manera, se han logrado algunos cambios en la Constitución Política, sobre todo en lo relativo a reconocimiento de que el país está conformado por distintas etnias y, por tanto, posee gran riqueza pluricultural.

En la administración gubernamental anterior fue nombrado un Comisionado para la atención de la población afrodescendiente, en la Casa Presidencial, y se destacaron los programas incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, con el nombre “Costa Rica desde el Caribe”, pese a que no fueron focalizados únicamente en la población afrocostarricense,

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

sino en la residente en toda la región caribeña del país. Además, varios de esos programas quedaron pendientes de ejecución. En la actual administración, en septiembre del 2018, se oficializó un Plan Nacional de Salud para Afrodescendientes 2018-2021, pero no se tiene claridad respecto de la continuidad del Plan Nacional de Afrodescendencia, ni del cargo de Comisionado.

Existen, por supuesto, casos paradigmáticos en términos de discriminación. Con ocasión de una denuncia presentada ante la Defensoría de los Habitantes (Expediente 132353-2013), se tuvo conocimiento de las dificultades experimentadas por una persona transexual para regularizar su situación migratoria debido a que no lograba demostrar cómo la gravedad de su estado de salud ameritaba una autorización de permanencia por razones de humanidad. Mediante la investigación llevada a cabo se constató que en ninguna de las etapas del proceso de regularización migratoria (registro de la solicitud de regularización migratoria, resoluciones de prevención, la resolución que autorizó la categoría por razones de humanidad, trámite de la cita para la toma de la fotografía y finalmente, en la información consignada en el documento migratorio –DIMEX–), se reconocía el derecho a la identidad de género de las personas transexuales migrantes, sólo se consigna el nombre registral de sus países de origen, y no constaba en ninguna forma el nombre correspondiente a su identidad de género.

En consecuencia, la Defensoría le recomendó a la Dirección General de Migración y Extranjería que debían revisarse y modificarse todas las etapas del proceso de regularización migratoria, de forma tal que se garantizara la identidad de género de las personas migrantes transexuales y no se les expusiera a situaciones de burla, discriminación o explotación al portar un documento de identidad cuya foto difería completamente del nombre que la persona había elegido según el género con el cual se identifica. En cumplimiento a lo recomendado por la Defensoría y en acatamiento a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la Opinión Consultiva 24/17, recientemente fue publicado el Decreto 41337-MGP, el cual establece el “Reglamento para el Reconocimiento del Derecho a la Identidad Sexual y de Género para Personas Extranjeras en el DIMEX”. En esa misma línea, se publicó el Decreto 41329-MGP que establece el “Reglamento para el Reconocimiento Migratorio a Parejas del Mismo Sexo”.

Pese a todo, ha habido avances importantes en el reconocimiento de derechos para algunos sectores de la población, como las mujeres, los niños y las niñas, y las personas con discapacidad. Los retos estriban en mantener la continuidad de las oportunidades para alcanzar una verdadera igualdad. Los compromisos del Estado deben ser sostenibles, para lo cual deben plasmarse en políticas y programas duraderos y evaluables, en lo cual juega un papel importante la Defensoría de los Habitantes como fiscalizadora de la ejecución de los planes de acción.

Para otros sectores de la población, como los indígenas, los afrodescendientes y los migrantes, aunque ha habido un reconocimiento de derechos, sobre todo a nivel internacional, todavía no se ha logrado su concreción en políticas y programas efectivos y viables. Entre los obstáculos resaltan los discursos discriminatorios de índole racista y xenofóbica. Ante esta realidad, el trabajo en educación en derechos humanos en el sistema educativo, en las instituciones públicas y con la sociedad civil organizada constituye una herramienta efectiva, cuyos logros, si bien no son inmediatos, se van reflejando en pequeños cambios culturales.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

El artículo 33 de la Constitución Política de la República de Costa Rica reconoce el principio de igualdad y prohíbe la discriminación, al respecto establece: “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”. Este reconocimiento del principio de igualdad como derecho individual implica que toda persona debe ser tratada igual que las demás, en cualquier relación jurídica, pero en particular en su interacción con los poderes públicos.

En lo que respecta a la existencia de una ley específica en términos de discriminación, en noviembre del 2016 la Defensoría de los Habitantes presentó un proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa, titulado “Ley marco para prevenir y sancionar todas las formas de discriminación, racismo e intolerancia”. Su aprobación está pendiente y se continúa el estudio del proyecto, en el que participan activamente y de manera estrecha las y los asesores y las y los diputados de la Comisión Especial de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa. Esta propuesta de ley tiene como objetivo:

garantizar el respeto, la protección, así como el cumplimiento y promoción del derecho a la equidad e igualdad de las personas que habitan en el territorio nacional, a través de la prevención, eliminación y sanción de toda forma de discriminación, racismo e intolerancia, contrarios a la dignidad humana; a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Por otro lado, entre las principales normativas que contienen cláusulas antidiscriminatorias destacan:

- La Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- La Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.
- La Ley de Migración y Extranjería.
- La Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.
- La Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia.
- La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres.
- La Ley General sobre el VIH SIDA.
- La Ley para la Prohibición de Toda Clase de Discriminación en Materia Laboral.
- La Ley de Reforma Procesal laboral.
- La Ley para la Eliminación de la Discriminación Racial en la Educación y en los Medios de Comunicación.

En cuanto a su sanción, se encuentra contemplada en el Código Penal.

En los siguientes instrumentos normativos, vinculados con los arriba citados, se contempla el objetivo de erradicar la discriminación:

- La Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad,² entre cuyos objetivos están la eliminación de cualquier tipo de discriminación hacia las personas con discapacidad y el desarrollo de las bases jurídicas y materiales que le permitan a la sociedad costarricense adoptar las medidas necesarias para la equiparación de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad. Esta ley establece obligaciones para el Estado y para los patronos, y sanciona con multa a las personas físicas o jurídicas que cometan cualquier tipo de discriminación determinada por distinción, exclusión o preferencias, por una discapacidad, que limite la igualdad de oportunidades, en cuanto a la accesibilidad o el trato en materia de trabajo, educación, salud, transporte u otros campos (artículo 62).
- La Ley Integral para la Persona Adulta Mayor,³ entre cuyos objetivos está el de garantizar a las personas adultas mayores la igualdad de oportunidades y una vida digna en todos los ámbitos; en ella, además, se establece que la Defensoría de los Habitantes es la encargada de velar por la no discriminación y la exigencia de trato preferencial para estas personas en las instituciones del Estado y en la prestación de los servicios públicos, así como de cualquier otra situación o queja relativa a este sector de la población (artículo 69).
- El Código de la Niñez y la Adolescencia⁴ establece, en lo que se refiere al derecho a la salud de las personas menores de edad, que gozarán de atención médica directa

² Ley 7600, vigente desde 1996.

³ Ley 7935, vigente desde 1999.

⁴ Ley 7739, vigente desde 1998.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

y gratuita por parte del Estado y que los centros o servicios públicos de prevención y atención de la salud “quedarán obligados a prestar, en forma inmediata, el servicio que esa población requiera sin discriminación de raza, género, condición social ni nacionalidad” (artículo 41). Asimismo, para garantizar el derecho a la educación, se prohíbe practicar o promover, en los centros educativos, todo tipo de discriminación por género, edad, raza u origen étnico o nacional, condición socioeconómica o cualquier otra que viole la dignidad humana (artículo 69). El Código dispone sanciones específicas para los servidores públicos que incurran en violaciones a lo dispuesto en esta ley, que son consideradas faltas graves (artículo 188), y para las infracciones cometidas por particulares. Además de las impuestas por el juez, dispone de multas según la reincidencia (artículo 190).

- La Ley de Migración y Extranjería⁵ establece entre las funciones del Consejo Nacional de Migración y Extranjería: “Promover la difusión de información sobre materia migratoria que permita impulsar programas y proyectos favorables para la integración social de las personas extranjeras que permanezcan legalmente en el país, en concordancia con el desarrollo nacional y que eviten la discriminación” (artículo 11, inciso c).
- La Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer⁶ establece que los poderes y las instituciones del Estado “están obligados a velar por que la mujer no sufra discriminación alguna por razón de su género y que goce de iguales derechos que los hombres, cualquiera que sea su estado civil, en toda esfera política, económica, social y cultural” (artículo 2).
- La Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia⁷ se basa en los principios constitucionales del respeto por la libertad y la vida humana, el derecho al trabajo y el principio de igualdad ante la ley, los cuales obligan al Estado a condenar la discriminación por razón del sexo y a establecer políticas para eliminar la discriminación contra la mujer.
- La Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres⁸ tiene como fin el de proteger los derechos de las víctimas de violencia y sancionar las formas de violencia física, psicológica, sexual y patrimonial contra las mujeres mayores de edad, como práctica discriminatoria por razón de género, específicamente en una relación de matrimonio, o en una unión de hecho, declarada o no.

⁵ Ley 8487, vigente desde 2006.

⁶ Ley 7142, vigente desde 1990.

⁷ Ley 7476, vigente desde 1995.

⁸ Ley 8589, vigente desde 2007.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- La Ley General sobre el VIH SIDA⁹ y su Reglamento prohíben toda discriminación contraria a la dignidad humana y cualquier acto estigmatizador o segregador en perjuicio de los portadores del VIH-Sida, así como de sus parientes y allegados (artículo 4), haciendo énfasis particular en la discriminación laboral (artículo 10). Se establece pena de multa a quien aplique, disponga o practique medidas discriminatorias por raza, nacionalidad, género, edad, opción política, religiosa o sexual, posición social, situación económica, estado civil o por algún padecimiento de salud o enfermedad y, adicionalmente, pena de inhabilitación según lo disponga el juez (artículo 48).
- La Ley para la prohibición de toda clase de discriminación en materia laboral¹⁰ prohíbe las distinciones, exclusiones o preferencias, fundadas en consideraciones sobre raza, color, sexo, edad, religión, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación o situación económica, que limiten la igualdad de oportunidades o de trato en materia de empleo u ocupación (artículo 1), excepto aquellas distinciones, exclusiones o preferencias procedentes según las calificaciones necesarias para el cabal cumplimiento de las funciones o tareas propias del género de cargo o empleo, exclusivamente conforme a la naturaleza de éstas y a las condiciones del trabajador (artículo 2). Dicha ley contempla sanciones de suspensión del cargo y de despido en caso de reincidencia para los servidores públicos que, en el ejercicio de sus funciones públicas relativas al reclutamiento, la selección, el nombramiento, la remoción o los movimientos de personal, o en cualquier otra forma, incurra en discriminación (artículo 4), así como la anulación del acto a solicitud de la persona discriminada (artículo 3). A los patronos particulares se les aplica lo dispuesto en el artículo 612 del Código de Trabajo (artículo 5).
- Complementariamente, en el 2001, se adicionó un nuevo capítulo al Código de Trabajo para prohibir la discriminación por razones de edad, etnia, género o religión.¹¹ La Ley de Reforma Procesal Laboral¹² prohíbe toda discriminación en el trabajo por razones de edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical, situación económica o cualquier otra forma análoga de discriminación (artículo 404).
- La Ley para la Eliminación de la Discriminación Racial en la Educación y en los Medios de Comunicación¹³ prohíbe difundir conceptos y mensajes publicitarios o

⁹ Ley 7771, vigente desde 1998.

¹⁰ Ley 2694, vigente desde 1960.

¹¹ Ley 8107, vigente desde 2001, mediante la cual se adicionó el Título Undécimo al Código de Trabajo, referente a la prohibición de discriminar.

¹² Ley 9343, vigente desde 2017.

¹³ Ley 7711, vigente desde 1997.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

educativos cuyos contenidos involucren discriminación basada en la raza, el color, la religión, las creencias, la descendencia o el origen étnico. La prohibición abarca la publicidad y las publicaciones de toda clase, tanto en los medios de comunicación colectiva, radiofónica, televisiva o periodística, como en anuncios publicitarios, medios de difusión audiovisual y escrituras en general (artículo 4). Además, establece que la Defensoría de los Habitantes es la institución que atiende los casos de discriminación étnica o cultural en el sector público.

- El Código Municipal establece, entre las atribuciones y obligaciones de los alcaldes y alcaldesas municipales: “e) Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón” (artículo 17).
- El Código Penal sanciona la discriminación racial con pena de multa aplicable al gerente o director de una institución oficial o privada, administrador de un establecimiento industrial o comercial, que aplicare cualquier medida discriminatoria perjudicial, fundada en consideraciones raciales, de sexo, edad, religión, estado civil, opinión pública, origen social o situación económica. Y, al reincidente, el juez puede imponerle, accesoriamente, la suspensión de cargos u oficios públicos (artículo 373).
- La creación de unidades para la igualdad de género y de la red nacional de unidades de igualdad de género, en todas las instituciones del sector público, con el objetivo de promover la incorporación del enfoque de igualdad y equidad de género en el quehacer de la institución y orientar, fortalecer y monitorear las acciones tendientes a la ejecución de la política de equidad e igualdad de género.¹⁴
- La Política Nacional para un Sociedad libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2014-2025 y su Plan de Acción, aplicable a la Administración pública, constituida por los ministerios y sus dependencias.¹⁵
- La “Regulación de la adecuación de trámites y documentos al reconocimiento del Derecho a la Identidad Sexual y de Género”, emitida por la Presidencia de la República para regular la adecuación del nombre, la imagen, y la referencia al sexo o género de la persona en todo tipo de documentos, registros y trámites que genere la Administración pública descentralizada, según su propia identidad sexual y de género.¹⁶

¹⁴ Decreto Ejecutivo 37906, 2013.

¹⁵ Decreto Ejecutivo 38140-RE-PLAN, 2014.

¹⁶ Directriz 015-P, 2018.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Además, existen cláusulas antidiscriminatorias en reglamentaciones específicas en diferentes instituciones públicas (ministerios) y entidades corporativas (colegios profesionales). Algunas municipalidades también han emitido políticas para promover la diversidad y la no discriminación; por ejemplo, la Municipalidad de Montes de Oca generó una “Política de diversidad, inclusión y no discriminación”, en agosto del 2016, aunque por lo general las municipalidades se guían por lo señalado en las leyes especiales de rango nacional.

En general, la normativa nacional antidiscriminatoria es de aplicación tanto en el ámbito privado como en el público. Por ejemplo, la Reforma Procesal Laboral, vigente desde el 25 de julio del 2017, implicó una modificación del Código de Trabajo, al establecer que: *“Todas las personas, sin discriminación alguna, gozarán de las mismas oportunidades para obtener empleo y deberán ser consideradas elegibles en el ramo de su especialidad, siempre y cuando reúnan los requisitos formales solicitados por la persona empleadora o que estén establecidos mediante ley o reglamento” (artículo 408); es decir que las personas no pueden ser discriminadas siendo ya empleadas, ni durante el proceso de selección, independientemente de que trabajen, o concursen para hacerlo, en una institución pública o en una empresa privada.*

En cuanto a la procuración de justicia, ante la denuncia de un hecho discriminatorio, en Costa Rica existe una tendencia a judicializar los reclamos de derechos de algunos sectores poblacionales, particularmente cuando no coinciden con la visión de mundo del cristianismo (católico o protestante).

A continuación, se citan algunas sentencias emitidas por la Sala Constitucional cuya finalidad ha sido garantizar la igualdad y no discriminación:

- “La integración social de las personas con discapacidad, debe ser un objetivo prioritario del Estado, que tiene la obligación de adoptar los mecanismos que sean necesarios para eliminar progresivamente las barreras que limitan a las personas con discapacidad el ejercicio de su derecho a una vida independiente. Desde esta perspectiva, y específicamente, en el caso del menor amparado, la solución propuesta por la Directora del centro educativo recurrido, de que reciba lecciones en el aula del laboratorio de informática, aislado del resto de sus compañeros de clase, constituye una violación al principio de igualdad, que tiene fundamento constitucional en el artículo 33 de la Carta Magna, el cual prohíbe cualquier forma de discriminación y de desigualdad”.¹⁷
- “(...) tratándose de una solicitud de naturalización de un indígena guaymí, y dado que las autoridades del Registro y el Tribunal Supremo de Elecciones, no tomaron en cuenta dicha condición a la hora de resolver, ni tampoco, con base en ello, va-

¹⁷ Sala Constitucional, resoluciones 15043-2017.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

loraron las prevenciones pertinentes en su caso; y dado que los mismos recurridos eran concedores de las dificultades de notificación de las prevenciones al amparado, cuando los correos certificados indicaban “dirección insuficiente”, y pese a ello, procedieron a resolver, denegando la solicitud; se constata la arbitrariedad y la violación de los derechos que como indígena guaymí le corresponden al amparado y a su familia, también indígena”.¹⁸

- “Por mayoría se declaran con lugar las acciones planteadas (...). Conforme al criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (opinión consultiva OC-24/17), y vista la potestad que ostenta la Sala de graduar y dimensionar los efectos de sus sentencias de inconstitucionalidad (ordinal 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), se insta a la Asamblea Legislativa, en el uso de su función legislativa constitucionalmente asignada, a que *en el plazo de 18 meses*, contado a partir de la publicación íntegra de este pronunciamiento en el Boletín Judicial, adecue el marco jurídico nacional con la finalidad de regular los alcances y efectos derivados de las relaciones de pareja entre personas del mismo sexo, en los términos expuestos en esta sentencia. En consecuencia, se mantiene la vigencia del inciso 6 del numeral 14 del Código de Familia hasta por el citado plazo de 18 meses. (...) Igualmente, por conexidad, declara inconstitucionales todas las directrices administrativas y normativa infralegal que vaya en contra de la aplicación de la Opinión Consultiva OC 24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cual incluye el acuerdo del Consejo Superior Notarial 2018-002-024”.¹⁹

Estos ejemplos respaldan jurídicamente lo estipulado por la ley constitutiva y las decisiones de la Defensoría de los Habitantes de la República, órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes del país, para lo cual vigila que el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

De conformidad con el procedimiento de investigación de quejas de la Defensoría, luego de que son admitidas para su estudio e investigación, se procede a notificarla a la institución pública denunciada, para que obligatoriamente sea presentado un informe, por parte del funcionario/a a quien se le atribuyen los hechos denunciados (artículo 20 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes) y si se constata alguna ilegalidad o arbitrariedad, se formulan a la institución denunciada advertencias, recomendaciones o recordatorios de sus deberes legales, así como sugerencias para la rectificación correspondiente o la adop-

¹⁸ Sala Constitucional, resoluciones 08549-2015.

¹⁹ Sala Constitucional, resolución 12782-2018

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

ción de nuevas medidas (artículo 32 del Reglamento de la Ley de la Defensoría de los Habitantes).

En tanto que, de manera administrativa, si bien las leyes que contienen cláusulas antidiscriminatorias la prohíben, los procedimientos de investigación y de imposición de sanciones no están claramente definidos ni establecidos. Como excepciones frente a este hecho, vale la pena señalar la Ley contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia,²⁰ cuyo objetivo es prevenir, prohibir y sancionar el hostigamiento sexual como práctica discriminatoria por razón de sexo, contra la dignidad de las mujeres y de los hombres en el ámbito de trabajo y educativo, en el sector público y el sector privado.

Esta ley prevé un procedimiento para investigar hechos que se den en el lugar de trabajo: la integración de comisiones investigadoras que pueden dictar diferentes medidas cautelares y, una vez agotados estos procedimientos, se puede presentar la denuncia en los tribunales de la jurisdicción laboral, mismos que pueden imponer diferentes tipos de sanciones aplicables según la gravedad del hecho y que incluyen las siguientes: la amonestación escrita, la suspensión y el despido, sin perjuicio de que se acuda a la vía correspondiente, cuando las conductas también constituyan hechos punibles, según lo establecido en el Código Penal. También se contemplan sanciones para las personas electas popularmente.

También la Ley de Reforma Procesal Laboral amplió a 14 los causales de discriminación y contempla multas y sanciones para los patronos y colaboradores en la etapa de la relación laboral, el despido y en el período de contratación.²¹

De manera concluyente, dado que la Defensoría de los Habitantes estima que la actual tipificación del delito de discriminación no es suficiente, pues el Código Penal contempla sólo la discriminación racial, como se mencionó, en el 2017 promovió un proyecto de Ley Marco para Prevenir, Eliminar y Sancionar Toda Forma de Discriminación, Racismo e Intolerancia, en el cual la reparación del daño es reconocido como un derecho de toda persona o grupo, víctima de un acto, omisión o práctica discriminatoria.

Las medidas de reparación del daño propuestas son las siguientes:

- La restitución, siempre que sea posible, de la situación jurídica infringida por el acto, omisión o práctica discriminatoria.
- La atención médica y psicológica y el acceso a los servicios sociales y jurídicos, incluida la defensa pública.
- La adopción de medidas de satisfacción que pueden incluir: a) una declaración oficial que contribuya a restablecer la dignidad de la persona o grupo y que incluya

²⁰ Ley 7476, vigente desde 1995.

²¹ Ley de Reforma Procesal Laboral 9343, vigente desde 2015.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

una disculpa institucional pública o privada que reconozca los hechos; b) medidas eficaces para que no continúe la discriminación; c) la verificación de los hechos y su revelación pública y completa siempre que no provoque más daños o amenace los intereses de la víctima o de sus familiares; d) la apertura de los procedimientos disciplinarios o judiciales correspondientes; e) la realización de actos que sirvan de homenaje o conmemoración a víctimas de discriminación, en consulta con las personas o grupos afectados por la discriminación del caso en específico; f) la publicación de resoluciones, cuando no involucren a personas menores de edad, y expresamente cuando se cuente con la autorización de las partes involucradas.

- El establecimiento de garantías de no repetición del acto, omisión, o práctica discriminatoria como: a) cambios normativos, b) la realización de procesos de capacitación y elaboración de códigos de conducta y manuales contra la discriminación, y c) el establecimiento de mecanismos para prevenir la discriminación.

Se contempla, además, la obligación de reparación por parte de las entidades y órganos del Estado, así como en el ámbito privado.

En relación con la posibilidad de exigir el respeto de los derechos contenidos en los convenios internacionales de derechos humanos, la Constitución Política señala que, una vez que hayan sido debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes (artículo 7). Y en cuanto a su rango en relación con la Constitución, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha reconocido que: “los instrumentos de los derechos humanos tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman sobre la Constitución”.²²

Los convenios internacionales tomados en cuenta por la estructura gubernamental son los siguientes:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra Personas con Discapacidad.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo facultativo.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

²² Sala Constitucional, resoluciones 2313-1995 y 6856-2005.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Las convenciones sobre refugiados y apátridas: Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, Convención para Reducir los Casos de Apatridia, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Para).
- La Convención Internacional sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- La Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Marco institucional

Costa Rica no cuenta con una institución nacional especializada en la prevención y el combate de la discriminación. Desde sus labores de protección y promoción de derechos, la Defensoría de los Habitantes ha asumido en parte dicha labor. Sin embargo, es al Poder Ejecutivo al que le corresponde asumir la responsabilidad de prevenir y garantizar el respeto de la igualdad y la no discriminación.

Por otro lado, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes facultan a otras áreas para realizar labores de protección ante violaciones al derecho a la igualdad y la no discriminación, así como de los derechos humanos en general. Por ejemplo, en la Defensoría de los Habitantes, el área encargada de recoger y dar a conocer las denuncias por discriminación es la Dirección de Protección Especial, cuya labor es completada con las Direcciones de Niñez y Adolescencia y la Defensoría de la Mujer.

Otras instancias habilitadas para cumplir esas labores en Costa Rica siguen los estatutos promulgados por varias leyes especiales. Esto ha permitido su fundación y puesta en acto.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- El Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS).²³
- El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).²⁴
- El Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM).²⁵
- El Patronato Nacional de la Infancia (PANI).²⁶
- El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.²⁷
- El Consejo Nacional de la Persona Joven.²⁸
- La Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI).²⁹

Todas estas instancias tienen como funciones rectoras la elaboración de políticas para esos sectores de la población, aunque no necesariamente su ejecución y cuidado.³⁰

En relación con los sectores vulnerables, a partir de mayo del 2018, el Gobierno de la República nombró un Comisionado para la Atención de la Población LGBTI, al cual le encomendó dar seguimiento y evaluar los **planes contra todo tipo de discriminación por orientación sexual** e identidad y expresión de género en las instituciones públicas, así como la **elaboración de la Política Nacional para una Sociedad Igualitaria** Libre de Discriminación por Orientación Sexual e Identidad y Expresión de Género, así como su plan de acción.

La Defensoría de los Habitantes ha solicitado reiteradamente a la actual administración gubernamental información sobre la continuidad del Plan Nacional de Afrodescendencia y sobre el nombramiento del Comisionado para la Atención de la Población Afrodescendiente, con objeto de dar continuidad a las políticas y a la figura institucional creada para tal efecto. Hasta el momento no se ha obtenido una respuesta positiva.

²³ En 1977 se creó el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, (Ley 5347); en el 2015 se transformó en el CONAPDIS (Ley 9303).

²⁴ En 1986 se creó el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (Ley 7026); en 1998 se transformó en el Instituto Nacional de las Mujeres (Ley 7801).

²⁵ Creado mediante la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, Ley 7935, vigente desde 1999.

²⁶ Esta institución existe desde antes de que el Estado se comprometiera internacionalmente a proteger los derechos de los niños y las niñas, pues el artículo 55 de la Constitución Política, de 1949, establece que: "La protección especial de la madre y el menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de otras instituciones del Estado".

²⁷ Creado mediante el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley 7739, vigente desde 1997.

²⁸ Creado mediante la Ley General de la Persona Joven, Ley 8261, vigente desde 2002.

²⁹ Creada mediante la Ley 5251, vigente desde 1973.

³⁰ Costa Rica es un país pequeño, dividido en 7 provincias y éstas, a su vez, en un total de 82 cantones, cada uno administrado por una municipalidad. En el 2013, con el auge del decreto de Creación de Unidades para la Igualdad de Género y de la Red Nacional de Unidades de Igualdad de Género, algunas municipalidades emitieron su propia política de igualdad y equidad de género y crearon oficinas de la mujer, o de equidad e igualdad de género, que funcionan como mecanismos internos para impulsar y facilitar la transversalización del enfoque de género en el quehacer municipal y en el municipio.

Políticas y programas

La Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2014-2025 y su Plan de Acción 2015-2018³¹ entraron en vigor desde el 1° de enero del 2014. Su ejecución y coordinación están a cargo de la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento de las Obligaciones Internacionales de Derechos Humanos (CIIDDHH),³² la cual reinició sus sesiones hasta el 29 de octubre del 2014, con una capacitación en materia de derechos humanos de las personas a los miembros de la Comisión. Dado que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el coordinador del cumplimiento e implementación de ambos instrumentos y el responsable de coordinar y dirigir la CIIDDHH, la Defensoría lo ha instado a que el Gobierno de la República asuma un compromiso al más alto nivel para su ejecución, así como para diseñar y poner en marcha una estrategia de promoción y la divulgación de ambos instrumentos para las instituciones públicas y la sociedad civil. Sin embargo, persisten obstáculos a nivel de dirección y de organización para la efectiva implementación de esta política.

Ante el incremento de las manifestaciones discriminatorias y sus discursos, las y los defensores de derechos humanos, provenientes de la sociedad civil organizada, han buscado el apoyo de las instituciones y organizaciones internacionales de derechos humanos para generar acciones de sensibilización y concientización sobre los daños y secuelas, sociales e individuales, que provoca la discriminación. Con base en este trabajo, se han ejecutado varias campañas contra la discriminación, entre las que destacan:

- En octubre del 2018 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) lanzó la campaña #Paíseshermanos, para promover la tolerancia y la inclusión de las personas migrantes. La campaña se concentra en historias de vida y en mostrar las principales contribuciones sociales, económicas, culturales, deportivas que las personas migrantes, refugiadas y sus descendientes hacen al país.
- En noviembre de 2018, la Federación Costarricense de Fútbol (Fedefútbol) lanzó una campaña audiovisual (cortos de 30 segundos) para sensibilizar a la población y

³¹ Oficializada mediante Decreto Ejecutivo 38140, 2013.

³² La Comisión Interinstitucional fue creada en el 2011 como órgano asesor permanente del Poder Ejecutivo, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, con objeto de coordinar la implementación en el ámbito nacional de las obligaciones internacionales de derechos humanos, así como coordinar las acciones que se lleven a cabo a nivel internacional en materia de derechos humanos, todo ello con el fin de fortalecer la promoción y defensa de estos derechos (Decreto Ejecutivo 36776-RE, 2011).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

combatir el racismo y la discriminación, la cual fue difundida en las redes sociales de la Fedefútbol y en los principales canales de televisión del país.

- En el 2018 el Instituto Nacional de las Mujeres, mediante campañas educativas en los medios de comunicación, promueve acciones para fortalecer la información en derechos humanos a favor de la igualdad, la equidad y en contra de toda forma de discriminación.
- En noviembre del 2017, la Defensoría de los Habitantes lanzó una campaña para sensibilizar a la población contra la violencia que sufren las personas adultas mayores en Costa Rica, con el lema: “La indiferencia también es violencia”.
- En mayo del 2018, la Defensoría de los Habitantes lanzó una campaña contra la discriminación solapada, con el objetivo de interactuar con el público para evidenciar y desmontar mensajes discriminatorios hacia la orientación sexual e identidad de género de las personas. El lema de la campaña fue: “Discriminación solapada no es más que discriminación”; se divulgó en las redes sociales, mediante videos en torno a historias de vidas discriminadas.
- En mayo de 2015, en el marco de la conmemoración del Día Contra la Homofobia, Lesbofobia y Transfobia, celebrado los 17 de mayo, el Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica y la Defensoría de los Habitantes lanzaron la campaña “Viva la Diversidad”, con el hashtag #vivaladiversidad, en redes sociales, con el objetivo de lanzar mensajes positivos de no discriminación y de respeto a la diversidad.

Como se puede observar, el combate a la discriminación está presente en el discurso público, aun si no se ha logrado elaborar una política nacional sobre ello. Históricamente, la discriminación y sus causas se han invisibilizado, pues la mayoría de las veces se ha tratado como un problema de atención de necesidades específicas, de manera que algunas instituciones públicas implementan acciones dirigidas a sectores poblacionales específicos, es decir, de manera fragmentaria.

Investigación, educación y comunicación

En diciembre del 2015, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica realizaron la Encuesta de Percepciones de Desigualdad, la que determinó que el 45% de las personas costarricenses se había sentido discriminada alguna vez en su vida. Además, la encuesta arrojó como resultado que la clase social (15.8%), el lugar donde vive (13.1%), la edad (12.5%) y el sexo (12.1%) eran los principales motivos aducidos de tal discriminación. Asimismo,

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

el 85% de la población reconoció que existía discriminación contra personas homosexuales, 84% contra nicaragüenses, 78% contra personas con discapacidad, 70% contra indígenas, 66% contra mujeres y 64% contra afrodescendientes.³³

Por su parte, la Universidad de Costa Rica (UCR) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED) tienen comisiones de investigación en materia de asuntos indígenas, desde las que han emitido informes sobre la situación de las tierras, además de haber denunciado las manifestaciones de violencia en su contra.

Por otra parte, en el ámbito educativo se ha promovido la integración de contenidos para propiciar la inclusión social sin discriminación en los programas de educación para la sexualidad, lo cual ha sido motivo de debate nacional, sobre todo por los contenidos referentes a la libertad de orientación sexual y a la identidad de género.

Existen, por otro lado, programas de cooperación entre las universidades costarricenses con organismos internacionales y universidades extranjeras, pero no se cuenta con la información para precisar si algunos de ellos tengan la finalidad de estudiar y erradicar la discriminación. Por ejemplo, en el 2008, el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica y el Centro de Investigación y Promoción para América Central en Derechos Humanos (CIPAC) elaboraron una guía de “Buenas prácticas para la no discriminación de personas menores de edad insertas en el sistema educativo”, la cual incluye orientaciones para impedir la discriminación en el sistema educativo con base en el respeto, la igualdad y la universalidad.³⁴

Las organizaciones de la sociedad civil

Las principales organizaciones de la sociedad civil activas en el país son las siguientes:

- CIPACDH.
- Mulabi/Espacio Latinoamericano de Sexualidades y Derechos.
- Asociación Acceder.
- Asociación BiTransG.
- Movimiento Diversidad.
- Asociación de Mujeres Afrocostarricense.
- Organización Negra Centroamericana (ONECA).
- Centro de Derechos Sociales del Migrante (CENDEROS).

³³ Ver: <<http://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/presscenter/articles/2015/12/17/el-45-de-costarricenses-se-ha-sentido-discriminado-alguna-vez-en-su-vida.html>>.

³⁴ Ver: <https://www.cipacdh.org/pdf/manual_discriminacion.pdf>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (Rednam).
- Servicio Jesuita para Migrantes Costa Rica.
- Mesa Nacional Indígena de Costa Rica.
- Asociación Regional Aborigen del Dikës (Aradikes).

Las organizaciones LGBTI brindan acompañamiento y refieren los casos ante la Defensoría de los Habitantes o al Ministerio Público. Por su parte, las organizaciones migrantes brindan asesoría y apoyo para la obtención de documentos necesarios para regular su situación migratoria. Las organizaciones afro y las indígenas funcionan como enlaces con el gobierno, la academia, la Defensoría y los organismos internacionales.

Finalmente, debe señalarse que en Costa Rica no existe una red nacional de organizaciones civiles, sino grupos o redes de organizaciones de comunidades: mujeres, LGBTI, migrantes, indígenas, etc.; por ejemplo, la Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (Rednam).

ECUADOR

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 11, numeral 2, prohíbe la discriminación.
Ley específica sobre discriminación	No
Organismo especializado	No
Tipificación del delito de discriminación	El Código Orgánico Integral Penal en el artículo 176 tipifica el delito de discriminación y en el artículo 177, el delito de odio.

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

Durante la reciente década, en Ecuador se ha realizado un esfuerzo importante por atender los problemas que limitan el ejercicio pleno de los derechos de grupos de la población bien identificados, así como para eliminar los obstáculos que limitan su acceso a bienes y servicios públicos en condiciones de igualdad. No obstante, a la fecha persisten condiciones que demandan continuar y mejorar los instrumentos normativos y programáticos disponibles para esos fines.

El Plan de Gobierno 2007-2010 del Gobierno ecuatoriano ya consideraba la lucha contra la discriminación como un eje fundamental para el desarrollo.¹ Con ese enfoque, el Gobierno nacional presentó el Plan Plurinacional 2009-2012 para eliminar la discriminación racial, étnica y cultural; desarrolló, asimismo, el Programa de Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social.² Actualmente, la planificación del gobierno mantiene como un elemento central el enfoque de no discriminación. El primero de los tres ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 propone la garantía de una vida digna en igualdad de oportunidades.³

Los grupos discriminados en Ecuador son las mujeres, personas con discapacidad, personas LGBTI, personas en situación de movilidad humana, pueblos y nacionalidades

¹ PND, 2007, p. 52.

² Realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en coordinación con el Ministerio Coordinador de Patrimonio y Talento Humano y otras instituciones del Estado.

³ Senplades, 2018, p. 57.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

indígenas, personas adultas mayores y jóvenes. A continuación, se ofrecen algunos datos para perfilar la situación de cada uno de ellos, así como la brecha que los separa del ejercicio pleno de sus derechos.⁴

a) *Mujeres.* El censo más reciente mostró que 50.5% de la población ecuatoriana lo constituyen mujeres,⁵ quienes representan 42% de la población económicamente activa (PEA), pero su remuneración promedio es menor a la de los hombres (295.44 frente a 369.34 dólares, respectivamente).⁶ Las actividades de las mujeres destinadas a la familia superaron cuatro veces las de los hombres: realizan 74% del trabajo no remunerado, porcentaje que aumenta a 80.34% cuando se considera el cuidado de personas con discapacidad.⁷ El analfabetismo afecta más a las mujeres (con tasas que oscilan entre el 7 y el 9%) que a los hombres (con tasas entre el 5 y el 6.6%); es incluso mayor entre mujeres integrantes de alguna etnia: afroecuatorianas (7.1%), montuvias (12.7%) e indígenas (22.5%).⁸ Aunque, en términos proporcionales, más mujeres que hombres logran concluir estudios superiores (13.7% vs. 11.1%, respectivamente), la situación es la contraria en la instrucción básica (29% de los hombres concluyó ese ciclo de estudios, vs. 26.3% de las mujeres).⁹

Seis de cada diez mujeres en Ecuador han sufrido violencia de género: una de cada cuatro ha sido víctima de violencia sexual; más frecuente es la violencia psicológica (53.9% del total de casos registrados de violencia contra la mujer). Son evidentes las diferencias en la estadística al considerar la condición civil de las afectadas: sufrieron violencia 47% de las solteras, 61.5% de las casadas, 62.2% de quienes vivían en unión libre y 78% de mujeres divorciadas.¹⁰ En 2017, una de cada trece mujeres embarazadas (7.8%) careció de controles de salud durante el periodo de gestación.¹¹

a) *Personas con discapacidad.* En Ecuador existen 438,892 personas registradas con algún tipo de discapacidad (43.86% son mujeres y 56.13%, hombres). De ese total, 46.54% tiene discapacidad física, 22.5% intelectual, 14.17% auditiva, 11.9% visual

⁴ La información proviene del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador (SICES) y las agendas de igualdad de discapacidad, género, pueblos y nacionalidades, intergeneracional y movilidad humana, además de la información recabada por la DPE perteneciente a las instituciones competentes en la materia.

⁵ VII Censo de Población y VI de Vivienda (INEC, 2010).

⁶ ANIG, 2013, p. 199.

⁷ ANIG, 2013, p. 207.

⁸ En ese último grupo, la brecha en relación con los hombres es de 12 puntos porcentuales. *Loc. cit.*

⁹ INEC, 2017.

¹⁰ INEC, 2012.

¹¹ MSP, 2017, p. 2.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

y 4.78% psicosocial.¹² Casi la mitad de ese total (48.3%) tiene entre 35 y 60 años, 23.68% son personas adultas mayores y 14.83% jóvenes.¹³ Poco menos de un tercio de las personas con discapacidad (32.5%) recibe bonos y pensiones por su condición,¹⁴ en tanto que casi una de cada cuatro personas (22.9%) con capacidad para trabajar en este segmento poblacional se encuentra integrada laboralmente.¹⁵

b) *Personas LGBTI*. Las encuestas han permitido acortar el déficit de información sobre el perfil de este grupo. Un estudio reportó niveles de discriminación contra estas personas de 40% en el ámbito educativo, 48% en el laboral, 34% en servicios de salud, 23% en justicia, 51% en espacios públicos y 55% en espacios privados.¹⁶

c) *Personas en situación de movilidad humana*. Se estima que más de 280 mil nacionales de Ecuador viven en otros países.¹⁷ Entre 2005 y 2010 retornaron 63,888 ecuatorianos provenientes, en su mayoría, de España (46%), de Estados Unidos (25%) y de Italia (6%); nueve de cada diez personas retornadas viven ahora con su familia nuclear.¹⁸ Aunque el Censo de Población contabilizó 181,848 inmigrantes de otro origen nacional (1.21% de la población total de Ecuador),¹⁹ otras fuentes estiman en casi el doble el porcentaje de inmigrantes.²⁰ Por otra parte, desde el decenio de 1970 y hasta 2013, se tienen registradas más de 173 mil solicitudes de refugio en Ecuador (hasta 98% de ellas son nacionales de Colombia) y el país ha reconocido la condición de refugiado a casi 60,500 personas.²¹ Entre 2014 y 2016, se otorgaron 99,929 cédulas de identidad a ciudadanos de otro origen nacional con residencia temporal y permanente en Ecuador.²² Por país de origen, quienes solicitaron visas permanentes al Ecuador en 2015 provenían principalmente de Cuba (40%), Colombia (16%), Venezuela (13%) y Estados Unidos (5%).²³

¹² Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS, 2018).

¹³ CONADIS, 2018.

¹⁴ Se trata de dos tipos de pensiones: 20 958 personas reciben el bono Joaquín Gallegos Lara, entregado por el Estado; 121,801 personas, la Pensión por discapacidad (CONADIS, 2018).

¹⁵ Hay 63 456 personas con discapacidad integradas laboralmente (73.7% en instituciones privadas). Es pertinente considerar que la Ley Orgánica de Discapacidades obliga a instituciones públicas y privadas con 25 empleados o más a destinar por lo menos 4% de su plantilla a la contratación de personas con discapacidad (CONADIS, 2018).

¹⁶ Porcentajes del total de entrevistados; corresponden a quienes reportaron haber tenido experiencias de discriminación en cada uno de esos ámbitos. "Encuesta de condiciones de vida de la población LGBTI 2013", realizada con base en 2805 entrevistas a personas que se autoidentifican como LGBTTI (INEC, 2013, p. 34). En contraste con los casos de discriminación, los hechos de violencia que afectan el derecho a la igualdad de estas personas son más frecuentes en espacios privados (74%) que en espacios públicos (60%), según el mismo estudio.

¹⁷ Agenda de Igualdad de Movilidad Humana (AIMH), 2013, p. 55.

¹⁸ *Loc. cit.*, p. 57.

¹⁹ VII Censo de Población del 2010.

²⁰ La estimación alcanza 2.3% según OEA/OCDE, 2015, p. 159. Conviene considerar que no se pueden referir cifras exactas respecto a los flujos migratorios, debido a la dificultad que implica recabar información de los movimientos formales e informales.

²¹ *Loc. cit.*, p. 62.

²² Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

²³ Informe sobre frontera norte realizado por la Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2018.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- d) *Pueblos y nacionalidades indígenas.* En 2010, 71.9% de la población ecuatoriana se definió como mestiza, 7.4% como montuvia, 7.2% como afrodescendiente, 7% como indígena, y 6% como blanca.²⁴ En zonas rurales aumenta la presencia de personas identificadas con alguna etnia: 78.5% de pueblos y nacionalidades indígenas, 40.5% del pueblo montuvio y 25.6% del pueblo afroecuatoriano.²⁵ El promedio nacional de población con vivienda propia fue de 64.31% en 2010, pero los promedios son más altos entre personas indígenas y montuvios,²⁶ pero tanto en esos grupos como entre afroecuatorianos se registran más deficiencias recurrentes en la calidad de esas viviendas, lo mismo que el acceso a la red de alcantarillado y agua potable.²⁷ Los datos de pobreza son significativamente más altos entre los pueblos y nacionalidades indígenas.²⁸ La discriminación también se observa en el tipo de ocupación laboral en que participan estos grupos.²⁹
- e) *Personas adultas mayores.* Para 2020, 6.5% de la población nacional tendrá más de 64 años. La tasa de analfabetismo entre la población mayor es la más alta en comparación con el resto de la población y afecta más a las mujeres.³⁰ La menor participación de este grupo en la actividad económica le dificulta asegurar ingresos que satisfagan sus necesidades básicas: la pobreza por ingresos de personas adultas mayores se redujo casi 16 puntos porcentuales entre 2007 y 2017;³¹ sin embargo, al final de ese periodo, todavía 17.6% de ese segmento poblacional carecía de ingresos básicos para financiar una vida digna. La situación es peor para quienes no cuentan con una pensión de jubilación, por no haber aportado a la seguridad social. La cobertura de la seguridad social para la población adulta mayor aumentó en el último decenio,³² pero aún existe una brecha de diez puntos porcentuales entre hombres y mujeres.

²⁴ Censo de Población y Vivienda (2010).

²⁵ Agenda para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (ANINP, 2013), p. 79.

²⁶ ANINP, 2013, p. 90.

²⁷ ANINP 2013-2017.

²⁸ En 2017 se registró un promedio de 32.1% de población en situación de pobreza, pero el porcentaje entre la población indígena fue 65.2%, 61% entre montuvios y 40.4% entre afroecuatorianos; en cambio, entre personas que se autodefinieron como mestizas o blancas, la media de pobreza fue 27%. Esas diferencias se reflejan en los niveles de instrucción formal: mientras la población autoidentificada como blanca permanece 9.1 años, en promedio, en la educación formal (y los mestizos 8.3), la permanencia promedio de las personas de pueblos originarios es menor (indígenas: 5.8 años, afroecuatorianos: 6.9, montuvios: 8.3). ANINP, 2013.

²⁹ Desempeñan actividades agrícolas 39.4% de la población indígena, 12.9% de la población montuvia y 7.61% de las personas afroecuatorianas. Hasta 40.9% de la población montuvia laboraba en ocupaciones elementales (los porcentajes son menores en otros grupos: 26.9% entre población afroecuatoriana y 21.3% entre indígenas). Otro ejemplo: 72.4% de las mujeres indígenas laboraban sin recibir la totalidad de los beneficios que por ley les correspondería (el porcentaje entre hombres indígenas es menor, pero todavía alto: 48.8%). ANINP, 2013, p. 97.

³⁰ Para 2017 la tasa de analfabetismo fue de 31.5% entre mujeres y 20.8% para varones, una brecha de más de 10 puntos porcentuales (INEC, 2017).

³¹ INEC, 2017.

³² Entre 2007 y 2017, pasó de 35% a 47% entre hombres; entre mujeres, de 22% a 37%, considerando cotizantes y pensionistas en ambos casos (INEC, 2017).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- f) *Jóvenes*. En 2010 existían en Ecuador 3,043,513 personas con edades entre 18 y 29 años (49.3% mujeres y 50.7% hombres);³³ 97.3% de ese conjunto sabe leer y escribir; 61.8% participa en la población económicamente activa.³⁴ Se ha observado un aumento en el porcentaje de mujeres jóvenes que usan métodos de planificación familiar,³⁵ lo que se corresponde con las proyecciones de disminución de la fecundidad y cambio en la dinámica poblacional en América Latina.
- g) La normativa del país sobre derechos humanos refiere otros grupos de atención prioritaria: personas privadas de la libertad, personas con enfermedades catastróficas o de alta complejidad, mujeres embarazadas, entre otros. Sigue pendiente el desarrollo de políticas públicas adecuadas para la atención de los problemas específicos de cada uno de esos grupos.

El trabajo de la sociedad civil, en colaboración con organismos de protección de derechos humanos, ha impulsado varias causas en contra de comportamientos y dinámicas sociales que violentan la igualdad en el ejercicio de los derechos humanos en el Ecuador. Algunos de esos casos, paradigmáticos, se refieren a continuación:

Resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador

- Caso Bruno Paolo (10 de mayo de 2017). Acción de protección por discriminación por motivo de orientación sexual. La sentencia ordenó que la Asamblea Nacional adopte las disposiciones legales necesarias para regular el procedimiento de cambio de sexo de personas transexuales en, a lo sumo, un año desde la notificación.

Resueltos por la Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE)

- Caso por discriminación étnica en la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro (2012). Diferentes estudios refieren este caso para documentar la problemática de la discriminación en el Ecuador. Un excadete manifestó haber recibido tratos denigrantes,

³³ Censo de Población y Vivienda.

³⁴ INEC, 2010.

³⁵ 39.6% en 2006, 53.2% en 2014 (INEC, 2010).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

discriminatorios y agresiones físicas por su autoidentificación étnica, durante toda la fase de reclutamiento.³⁶

- Recurso de Revisión 022-AP-DPE 2013. Negativa por parte de un banco a prestar servicios financieros a un refugiado. Se determinó que la entidad bancaria abriera una cuenta de ahorros para el peticionario.³⁷
- Recurso de Revisión 006-ADNH-DPE 2015. Contenidos discriminatorios y familias diversas. Determinados contenidos publicados por medios impresos³⁸ vulneraban los derechos a la intimidad personal y familiar de la familia compuesta por dos mujeres y su hija, así como los derechos de la comunidad LGBTI.³⁹
- Recurso de Revisión 005-AP-DPE 2014. Negativa de seguro privado a una niña con síndrome de Down. Se declaró vulnerado el derecho a la salud, con respecto a los derechos a la igualdad formal y material y la no discriminación.⁴⁰

Algunos retos relevantes para combatir la discriminación en Ecuador son los siguientes:

- Establecer la discriminación múltiple como un marcador de prioridad para la intervención y desarrollo de políticas del Estado en la materia.
- Fortalecer el acopio de información estadística para caracterizar más adecuadamente las condiciones de discriminación que afectan a las personas LGBTI, personas privadas de la libertad, personas con enfermedades catastróficas o de alta complejidad, mujeres embarazadas, personas en situación de movilidad humana y personas desaparecidas.⁴¹

³⁶ La Institución Nacional de Derechos Humanos de Ecuador declaró "la vulneración de los derechos a la integridad personal, igualdad y no discriminación, derecho a la educación y derecho al desarrollo personal del peticionario" (DPE, 2015, p. 1). La DPE exhortó al Ministerio de Defensa Nacional y a la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro a iniciar proceso de sanción al instructor involucrado, así como a tomar medidas para erradicar la discriminación al interior de las escuelas militares del país. Asimismo, "la Corte Provincial de Justicia condenó a 5 meses y 24 días de privación de libertad al oficial responsable de los actos discriminatorios, además de exigir a la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro una disculpa pública al peticionario. Esta sentencia fue ratificada en 2016 por la Corte Nacional de Justicia mediante la resolución de un recurso de casación" (DPE, 2016, p. 76).

³⁷ Se ordenó también solicitar a la Superintendencia de Bancos que se revisen las normas y procedimientos internos de las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, para que sus disposiciones no limiten, ni condicionen, el acceso al sistema financiero de las personas que se encuentran en protección internacional.

³⁸ Los periódicos *El Universo* y *El Comercio* y la revista *Vistazo*.

³⁹ La resolución también ordena instar a los medios de comunicación para que sus artículos de opinión respeten los derechos humanos y a la dignidad de las personas, mediante la inclusión de criterios a ese propósito en sus procedimientos internos de publicación.

⁴⁰ La resolución exhortó también a que "BMI Iguales Médicas Ecuador S.A.", y las empresas dedicadas a la prestación de servicios de salud o medicina prepagada, para que adecuen a la norma constitucional sus disposiciones internas y contratos de prestación de servicios.

⁴¹ Además, incluir nuevas variables en esas estadísticas, como indicadores de acceso a la justicia, empleo, vivienda adecuada, acceso a salud sexual y reproductiva, entre las más relevantes. Estas variables deberán facilitar la comprensión de los procesos de construcción de estereotipos que profundizan la discriminación.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Mantener esfuerzos para ampliar la cobertura de seguridad social entre adultos mayores, tanto en la cobertura de salud, como en el beneficio pensional.
- En la elaboración de las “Agendas Nacionales para la Igualdad”:⁴²
 - » Dar prioridad o fortalecer la definición de políticas públicas en áreas y temáticas de desarrollo muy específicas.⁴³
 - » Desarrollar políticas que atiendan integralmente los problemas de discriminación múltiple, considerando las dinámicas territoriales y las variaciones entre lo urbano y lo rural, con miras a lograr que el enfoque de no discriminación se reconozca como eje transversal entre sectores.
- Fortalecer la participación de la sociedad civil en el diseño de agendas, planes, programas y proyectos; asimismo, facilitar el acompañamiento de los procesos en todas las fases del ciclo de políticas.⁴⁴
- Considerar la influencia de la agenda de los medios de comunicación, actores con capacidad para colocar imágenes de la realidad en la mente de las personas, inducir a estereotipos e influir en las preocupaciones públicas.⁴⁵

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

La discriminación está expresamente prohibida por la Constitución de la República del Ecuador (CRE). En Ecuador, según indica el texto de su norma fundamental:

[no se puede discriminar a nadie] por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, [vivir con] VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción,

⁴² En 2018 estaban todavía en elaboración. Cinco de ellas contemplan el periodo 2017-2021.

⁴³ Consulta previa y la protección de pueblos indígenas en aislamiento; educación, salud y justicia intercultural; observancia, seguimiento y evaluación de las leyes o políticas que legitiman los casos de criminalización del aborto; criminalización de la protesta social para los casos de defensores y defensoras de derechos humanos; generación de alertas tempranas sobre violencia de género y violencia sexual de niños, niñas y adolescentes en establecimientos educativos; salud, vivienda y seguridad social para personas adultas mayores.

⁴⁴ Socialización, revisión, seguimiento, control y evaluación.

⁴⁵ En Ecuador, la programación televisiva divulga representaciones de las diversidades sociales identificadas con discriminación (sexismo, homofobia, xenofobia, clasismo, racismo, discriminación por edad, etc.). DPE, 2015, p. 15.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.⁴⁶

La misma cláusula prevé sancionar toda forma de discriminación y adoptar acciones afirmativas para favorecer a quienes se encuentren en situaciones de desigualdad que limiten el ejercicio pleno de sus derechos. La CRE reconoce derechos a la integridad personal, así como a una vida libre de violencia en los ámbitos público y privado, derechos que deberán garantizarse por medio de medidas orientadas a prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, “en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad”.⁴⁷

En la norma fundamental, además del principio que prohíbe cualquier tipo de discriminación, se incluye otra disposición relativa a la discriminación en contra de grupos étnicos:

Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: (...) No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural.⁴⁸

El ordenamiento jurídico ecuatoriano no cuenta con una ley específica en la materia, pero el principio de no discriminación se incluye en distintas leyes del sistema. Cabe destacar las siguientes: Código Orgánico de la Función Judicial, Código del Trabajo, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Orgánico Administrativo, Ley de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, Ley Orgánica de Discapacidad, Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Ley Orgánica de Comunicación, Ley Orgánica de Movilidad Humana, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley Orgánica de Salud, Ley Orgánica de Educación Intercultural y Ley Orgánica de Educación Superior.

De manera específica, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) tipifica la discriminación como un delito:

⁴⁷ *Ibid.*, artículo 66.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Discriminación.- La persona que salvo los casos previstos como políticas de acción afirmativa propague, practique o incite a toda distinción, restricción, exclusión o preferencia en razón de nacionalidad, etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género u orientación sexual, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, condición socioeconómica, condición migratoria, discapacidad o estado de salud con el objetivo de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos en condiciones de igualdad, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.⁴⁹

La persecución de este delito corresponde a la Fiscalía (institución que puede iniciar sus investigaciones de oficio o a partir de una denuncia); su proceso considera una etapa pre-procesal (investigación previa), etapas procesales (instrucción fiscal; evaluación y preparatoria de juicio) y juicio. La prueba se evacúa en la audiencia de juicio y la carga probatoria le corresponde al Fiscal. El agravante (tipificado en el mismo artículo) se relaciona con la orden y ejecución del delito por parte de personal del servicio público.⁵⁰

En cuanto al delito de odio, el COIP prescribe lo siguiente:⁵¹

La persona que cometa actos de violencia física o psicológica de odio, contra una o más personas en razón de su nacionalidad, etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género u orientación sexual, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, condición socioeconómica, condición migratoria, discapacidad, estado de salud o [vivir con] VIH, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

Si los actos de violencia provocan heridas a la persona, se sancionará con las penas privativas de libertad previstas para el delito de lesiones agravadas en un tercio. Si los actos de violencia producen la muerte de una persona, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.

El sistema jurídico ecuatoriano contempla la discriminación en el ámbito privado, pues el principio de no discriminación debe respetarse como obligación legal en todas las relaciones, sean públicas o entre particulares. Distintas regulaciones tienen base en ese principio constitucional; el Código del Trabajo, por ejemplo, prescribe como una obligación de las personas empleadoras:

Implementar programas de capacitación y políticas orientadas a identificar las distintas modalidades del acoso laboral, para prevenir el cometimiento de toda forma de discriminación,

⁵⁰ Se prevé sanción con pena privativa de libertad de tres a cinco años para los casos en que esta conducta se ordene o ejecute por servidores públicos. COIP, artículo 176.

⁵¹ COIP, artículo 177.

hostigamiento, intimidación y perturbación que se pudiera generar en la relación laboral con los trabajadores y de éstos con el empleador.⁵²

Por otra parte, el Estado ecuatoriano ha ratificado distintos instrumentos internacionales que prescriben de manera taxativa el principio de no discriminación. Con la ratificación de estos instrumentos y con la incorporación del principio de no discriminación en el texto de la CRE, ese principio ha alcanzado el estado de norma de aplicación universal. Entre los instrumentos ratificados por el Estado ecuatoriano, destacan los siguientes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Asimismo, en el ámbito subnacional también existe normativa contra la discriminación. Los siguientes son ejemplos de ese tipo de ordenamientos: Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidad, Reglamento Orgánico Funcional de la Defensoría del Pueblo, Reglamento de admisibilidad y trámite competencia de la Defensoría del Pueblo, Resolución Defensorial 56-DPE-CGAJ-2017, Reglamento a la Ley Orgánica de Salud, Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, Reglamento a la Ley Orgánica de Comunicación, Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, Reglamento a la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, Ordenanza 0240 de inclusión de la diversidad sexual GLBTI (*gay*, lesbianas, bisexuales, transexuales e intersexuales) en las Políticas del Distrito Metropolitano Quito 2007; Ordenanza sobre los derechos de las personas con discapacidad del cantón Quinindé 2013, Ordenanza municipal sobre discapacidades del cantón Cuenca 2010, Ordenanza creación y funcionamiento de la Unidad Técnica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas para implementar políticas públicas contra la discriminación a los afrodescendientes del cantón Esmeraldas.

⁵² Código del Trabajo, artículo 42, numeral 36.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Descrito el marco jurídico vigente en Ecuador para combatir la discriminación, se examinan ahora los medios de defensa que existen en el país para atender las infracciones correspondientes. En tanto que violaciones de derechos humanos, sea por acción o por omisión de cualquier autoridad no judicial, la acción de protección es el medio de defensa efectivo para la atención de casos de discriminación.

Como se mencionó, el sistema jurídico ecuatoriano considera la discriminación y a los actos de odio como delitos. El COIP los sanciona, respectivamente, con la privación de libertad desde uno a cinco años y uno a veintiséis años. El mismo ordenamiento establece los procesos de denuncia:

La persona que llegue a conocer que se ha cometido un delito de ejercicio público de la acción, podrá presentar su denuncia ante la Fiscalía, al personal del Sistema especializado integral de investigación, medicina legal o ciencias forenses o ante el organismo competente en materia de tránsito (...) La denuncia será pública, sin perjuicio de que los datos de identificación personal del denunciante, procesado o de la víctima, se guarden en reserva para su protección.⁵³

En casos de discriminación, se prevé la reparación integral a favor de la víctima, siempre que sea identificable.⁵⁴ El COIP prescribe reglas generales sobre la reparación integral en la sentencia, por lo que el ordenamiento jurídico ecuatoriano en materia penal no contempla medidas específicas sobre reparación integral en casos de delito de discriminación. Las reglas generales que el juez o la jueza deben adecuar en su sentencia son las siguientes:⁵⁵

Toda sentencia condenatoria deberá contemplar la reparación integral de la víctima, con la determinación de las medidas por aplicarse, los tiempos de ejecución y las personas o entidades públicas o privadas obligadas a ejecutarlas, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Si hay más de un responsable penal, la o el juzgador determinará la modalidad de la reparación en función de las circunstancias de la infracción y del grado de participación en la infracción como autora, autor o cómplice.

⁵³ COIP, artículo 421.

⁵⁴ El COIP establece: "La decisión judicial deberá contener: (...) 4. Una vez declarada la culpabilidad y la pena, el juzgador [o la juzgadora] dispondrá la reparación integral de la víctima siempre que esta sea identificable" (artículo 619). Y más adelante: "Luego de haber pronunciado su decisión en forma oral, el tribunal reducirá a escrito la sentencia la que deberá incluir una motivación completa y suficiente tanto en lo relacionado con la responsabilidad penal como con la determinación de la pena y la reparación integral a la víctima o la desestimación de estos aspectos." (artículo 621). Asimismo, se prevé que la sentencia escrita debe contener "la condena a reparar integralmente los daños ocasionados por la infracción con la determinación del monto económico que pagará la persona sentenciada a la víctima y demás mecanismos necesarios para la reparación integral, con determinación de las pruebas que hayan servido para la cuantificación de los perjuicios cuando corresponda" (artículo 621, numeral 6).

⁵⁵ COIP, artículo 628.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

2. En los casos en los que las víctimas han sido reparadas por acciones de carácter constitucional, la o el juzgador se abstendrá de aplicar las formas de reparación determinadas judicialmente.
3. La obligación de reparar monetariamente a la víctima tendrá prelación frente a la multa, comiso y a otras obligaciones de la persona responsable penalmente.
4. Si la publicación de la sentencia condenatoria es el medio idóneo para reparar a la víctima, correrá a costa de la persona condenada.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Comunicación de la República del Ecuador prescribe sanciones de carácter administrativo por la difusión de contenidos discriminatorios.⁵⁶ Se podría llegar a un acuerdo reparatorio previo a la imposición de estas sanciones administrativas, vía un proceso alternativo de solución de conflictos, pero este supuesto no está previsto en la Ley Orgánica de Comunicación.

Marco institucional

La Defensoría del Pueblo de Ecuador (DPE) es una de las instancias que conforman la Función de Transparencia y Control Social.⁵⁷ En su calidad de institución nacional de protección y promoción de los derechos humanos, las atribuciones de la DPE están amparadas en la Constitución y en los Principios de París (1991), con objeto de que la DPE realice esfuerzos en la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular

⁵⁶ En el artículo 64 de esa ley se prevén específicamente las siguientes (cuya aplicación queda a cargo de la Superintendencia de Comunicaciones):

1. Disculpa pública de la directora o del director del medio de comunicación presentada por escrito a la persona o grupo afectado con copia a la Superintendencia de la Información y Comunicación, la cual se publicará en su página web y en la primera interfaz de la página web del medio de comunicación por un plazo no menor a siete días consecutivos;
2. Lectura o transcripción de la disculpa pública en el mismo espacio y medio de comunicación en que se difundió el contenido discriminatorio;
3. En caso de reincidencia se impondrá una multa equivalente del 1 al 10% de la facturación promediada de los últimos tres meses presentada en sus declaraciones al Servicio de Rentas Internas, considerando la gravedad de la infracción y la cobertura del medio, sin perjuicio de cumplir lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo; y,
4. En caso de nuevas reincidencias, la multa será el doble de lo cobrado en cada ocasión anterior, sin perjuicio de cumplir lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo.

⁵⁷ CRE, artículo 204. En tanto tal, esta entidad tiene personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa; además, debe promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

la discriminación étnica. La estructura de la Defensoría del Pueblo es desconcentrada y cuenta con delegaciones en cada provincia; es responsable también de la protección de los derechos de los habitantes del Ecuador y de las y los ecuatorianos que estén fuera del país.⁵⁸ Desde el año 2013, la DPE ha establecido la lucha contra la discriminación y la violencia como eje de su trabajo estratégico institucional. Ese trabajo lo gestiona la Adjuntía de Derechos Humanos y de la Naturaleza, por medio de las áreas de tutela, política pública, educación e investigación (todas con sus respectivas direcciones nacionales) y sus actividades en territorio. Las acciones estratégicas de la DPE se enfocan en los temas de discriminación y prevención de la tortura, entre otros.⁵⁹

Por otra parte, la Constitución deposita la función de garantizar el derecho de igualdad y no discriminación en los Consejos Nacionales para la Igualdad.⁶⁰ Dichos consejos son organismos de derecho público, con personería jurídica, adscritos a la Función Ejecutiva, con competencia a nivel nacional y con autonomía administrativa, técnica, operativa y financiera;⁶¹ se conforman paritariamente por consejeras y consejeros, representantes de las funciones del Estado y de la sociedad civil.⁶² Cada consejo nacional para la igualdad se integrará por diez consejeros y estará presidido por un representante designado por el presidente de la República, quien contará, en caso necesario, con voto dirimente. La gestión de los consejos nacionales para la igualdad se ejerce por medio de una secretaría técnica, de libre nombramiento y remoción. La facultad de nombrar a las o los secretarías técnicas de los consejos nacionales para la igualdad está a cargo de la persona que presida el consejo respectivo. Los secretarías técnicos ejercerán la representación legal, judicial y extrajudicial de los consejos nacionales para la igualdad.

Los consejos nacionales para la igualdad se han establecido en función de la existencia de colectivos históricamente discriminados, a favor de los cuales el Estado emprende acciones específicas, dirigidas a eliminar su situación de desigualdad material. Estos colectivos (vinculados con los que la CRE identifica como grupos de atención prioritaria⁶³) son los siguientes: de género, intergeneracional, de pueblos y nacionalidades, de

⁵⁸ CRE, artículos 214 y 215.

⁵⁹ Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. Resolución Defensorial No.187 del 29 de octubre de 2012.

⁶⁰ CRE, artículo 156. En lo pertinente, el citado artículo establece:

“Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de Gobierno”.

⁶¹ Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, artículo 4.

⁶² *Ibid.*, artículo 7.

⁶³ CRE, artículo 35.

discapacidades, y de movilidad humana.⁶⁴ En el ámbito de sus atribuciones, los Consejos tienen como fin asegurar la vigencia de los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales,⁶⁵ para lo que se les asignan funciones de consultivas, de coordinación, participativas en los procesos de planeación y de gestión de información, entre otras.⁶⁶

Por otra parte, la legislación orientada a atender a los grupos históricamente discriminados ha creado instituciones adicionales para la defensa de los derechos de estas poblaciones, o asigna funciones adicionales a organismos ya existentes.⁶⁷ Así ocurre en el caso de la legislación que protege los derechos de las personas con discapacidad, la cual establece un sistema específico en la materia, a la vez que asigna funciones a cargo de la Defensoría

⁶⁴ CRE, artículo 156. Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, artículo 6.

⁶⁵ Las finalidades de los Consejos son (Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, artículo 3):

"1. Asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

2. Promover, impulsar, proteger y garantizar el respeto al derecho de igualdad y no discriminación de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, a fin de fortalecer la unidad nacional en la diversidad y la construcción del Estado plurinacional e intercultural.

3. Participar en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas a favor de personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidad y movilidad humana, para garantizar el derecho de igualdad y no discriminación; fomentando medidas de acción afirmativa que favorezcan la igualdad entre las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos; y, la erradicación de actos, usos, prácticas, costumbres y estereotipos considerados discriminatorios."

⁶⁶ Para cumplir con estas finalidades, el artículo 9 de la Ley establece como funciones del Consejo:

"1. Participar en el proceso de formulación y evaluación del Plan Nacional del Buen Vivir, en coordinación con las instituciones de planificación del órgano ejecutivo para transversalizar los enfoques de igualdad y no discriminación.

2. Conformar y convocar, en el ámbito de sus competencias, consejos consultivos para el cumplimiento de sus fines.

3. Poner en conocimiento de las instituciones competentes casos de amenaza o violación de derechos y dar seguimiento de las denuncias y, de ser necesario, solicitar a través del Defensor del Pueblo el planteamiento de medidas cautelares ante las juezas y jueces de garantías constitucionales.

4. Crear e institucionalizar un sistema de gestión de información de igualdad y no discriminación.

5. Construir de forma participativa con los consejos consultivos y ciudadanía, las Agendas para la Igualdad en el ámbito de su competencia, a fin de que se integren al Sistema Nacional de Planificación.

6. Conocer y aprobar las Agendas para la Igualdad y los demás informes que provengan de la Secretaría Técnica.

7. Desarrollar mecanismos de coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de la política pública y los organismos especializados por la garantía y protección de derechos en todos los niveles de Gobierno.

8. Elaborar los informes de Estado, en coordinación con las demás instancias responsables ante los organismos que realizan seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el ámbito de sus competencias.

9. Establecer y hacer el seguimiento y la evaluación de las políticas de acción afirmativa. Para ello desarrollarán indicadores y otros instrumentos de seguimiento que permitan evaluar el avance obtenido en el logro de sus objetivos de igualdad."

⁶⁷ La Ley Orgánica de Discapacidades, en su artículo 88, señala que el Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad estará conformado por tres niveles de organismos: 1. Consejo Nacional de Igualdad de Discapacidades; 2. Defensoría del Pueblo y órganos de la administración de justicia, encargados de la protección, defensa y exigibilidad de derechos, y 3. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, tales como autoridades nacionales y gobiernos autónomos descentralizados competentes en diferentes ámbitos, y entidades públicas y privadas de atención para personas con discapacidad.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

del Pueblo Ecuatoriano.⁶⁸ En otro caso, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, establece también un sistema *ad hoc*.⁶⁹

Políticas y programas

La Constitución ecuatoriana vigente establece tres tipos de garantías para el efectivo goce de los derechos: normativas, jurisdiccionales y de políticas públicas. La CRE dispone⁷⁰ que el ciclo de las políticas y de la prestación de servicios públicos debe sujetarse a las disposiciones siguientes:

1. Las políticas públicas y prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

El Plan Nacional de Desarrollo es la principal herramienta de planificación para el cumplimiento de los fines del Estado ecuatoriano: las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la

⁶⁸ El artículo 100 de La Ley Orgánica de Discapacidades dispone que la DPE “vigilará y controlará el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad, con deficiencia o condición discapacitante. Podrá dictar medidas de protección de cumplimiento obligatorio en el sector público y privado y sancionar su inobservancia; así como, solicitar a las autoridades competentes que juzguen y sancionen las infracciones que prevé la Ley, sin perjuicio de la reparación que corresponda como consecuencia de la responsabilidad civil, administrativa y penal a que pueda haber lugar. Para la ejecución de las sanciones pecuniarias, se podrá hacer uso de la jurisdicción coactiva”.

⁶⁹ El Sistema Nacional Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (Título II, artículo 22, de la ley referida). El ente rector del sistema es el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, adscrito a la Función Ejecutiva, y participan los siguientes actores institucionales: ente rector de Justicia y Derechos Humanos; ente rector de Educación; ente rector de Educación Superior; ente rector de Salud; ente rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público; ente rector de Trabajo; ente rector de Inclusión Económica y Social; Consejos Nacionales para la Igualdad; Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; Servicio Integrado de Seguridad ECU 911; Consejo de la Judicatura; Fiscalía General del Estado; Defensoría Pública; Defensoría del Pueblo; así como un representante elegido por la asamblea de cada órgano asociativo de los gobiernos autónomos descentralizados.

⁷⁰ CRE, artículo 85.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

asignación de los recursos públicos deben sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo.⁷¹ La definición de la política pública nacional se atribuye a la Función Ejecutiva, en el ámbito de sus atribuciones,⁷² en tanto que se responsabiliza a los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, de formular y ejecutar políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, los gobiernos autónomos descentralizados formulan y ejecutan políticas locales para la gestión del territorio.

Con base en lo anterior, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) diseña políticas públicas enfocadas a responder a las necesidades de la población en todos los ámbitos de desarrollo. Durante la última década, en Ecuador se han desarrollado cuatro planes nacionales,⁷³ cuyos lineamientos son obligatorios para el sector público e indicativos para los demás sectores. Los propósitos de dichos planes se canalizaron mediante políticas, estrategias y metas establecidas en los instrumentos de planificación, y asignación de responsabilidades a cada ente rector de política pública según su competencia.⁷⁴

Los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “*Toda una Vida*” fueron aprobados por el Consejo Nacional de Planificación en enero de 2018. El plan se estructura en tres ejes programáticos y nueve objetivos nacionales de desarrollo, con especial énfasis en los grupos de atención prioritaria. En lo que respecta al combate contra la discriminación, el primer eje, “*Derechos para todos durante toda la vida*”, establece la protección de las personas más vulnerables, afirma la plurinacionalidad e interculturalidad, plantea el combate a la pobreza en todas sus dimensiones y todo tipo de discriminación y violencia, y garantiza los derechos de la naturaleza.⁷⁵ Este primer eje contempla los siguientes objetivos:

- Objetivo 1: garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.

⁷¹ La Constitución dispone que la organización del diseño del plan esté a cargo de un sistema nacional descentralizado de planificación participativa: “El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo” (CRE, artículo 279). El Sistema Nacional de Planificación es una instancia pública, liderada y coordinada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo; ello por disposición del Decreto Ejecutivo 878.

⁷² Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 15.

⁷³ Estos planes son: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010; Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013; Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017; y Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 *Toda una Vida*.

⁷⁴ Para Senplades uno de los resultados más relevantes en cuanto a políticas de inclusión aplicadas en la última década corresponde a desarrollar una educación de calidad en todos sus niveles. Esto implicó incrementar el presupuesto, la reforma a la Ley de Educación, la capacitación permanente de las y los docentes, la revisión de las mallas curriculares, entre otros. Además, Senplades destaca el desarrollo de la educación intercultural bilingüe de calidad en nacionalidades y pueblos

⁷⁵ Senplades 2017, p. 14-40.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Objetivo 2: afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas.⁷⁶
- Objetivo 3: garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones.

El Objetivo 2 establece demandas tanto de los pueblos y nacionalidades indígenas como de diversos grupos sociales⁷⁷ que presentaron propuestas en el proceso participativo. El objetivo se orienta a construir “una sociedad inclusiva, sin discriminación étnica, cultural, por situación de movilidad humana, sexo-genérica y otras formas conexas de intolerancia; una sociedad que consolide relaciones equitativas e interculturales entre personas, colectivos, comunidades, pueblos y nacionalidades”.⁷⁸ Para el cumplimiento de este objetivo, se establecieron siete políticas vinculadas al derecho a la igualdad y no discriminación:⁷⁹

1. Erradicar la discriminación y la exclusión social en todas sus manifestaciones, especialmente el machismo, la homofobia, el racismo, la xenofobia y otras formas conexas, mediante acciones afirmativas y de reparación integral para la construcción de una sociedad inclusiva.
2. Garantizar la interculturalidad y la plurinacionalidad en la gestión pública, para facilitar el goce efectivo de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.
3. Promover el rescate, reconocimiento y protección del patrimonio cultural tangible e intangible, saberes ancestrales, cosmovisiones y dinámicas culturales.
4. Impulsar el ejercicio pleno de los derechos culturales junto con la apertura y fortalecimiento de espacios de encuentro común que promuevan el reconocimiento, la valoración y el desarrollo de las identidades diversas, la creatividad, libertad, estética y expresiones individuales y colectivas.
5. Garantizar la preservación de las lenguas tradicionales, el multilingüismo y el sostenimiento de sistemas de educación intercultural y conocimiento de las diversidades.
6. Salvaguardar los territorios ancestrales y el patrimonio intangible, el fortalecimiento organizativo comunitario, las visiones de desarrollo propio y la sostenibilidad de sus recursos, y proteger la vida y autodeterminación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

⁷⁶ Senplades, 2018, p. 60.

⁷⁷ Las políticas articuladas al cumplimiento del objetivo 2 contienen las demandas de pueblos, nacionalidades, comunidad LGBTI, mujeres, jóvenes, personas adultas mayores, culturas urbanas, entre otros.

⁷⁸ Senplades, 2018, p. 61.

⁷⁹ Senplades, 2018, p. 63.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

7. Promover la valoración e inclusión de los conocimientos ancestrales en relación con la gestión del sistema educativo, servicios de salud, manejo del entorno ambiental, la gestión del hábitat y los sistemas de producción y consumo.

Conjuntamente a los objetivos del primer eje, el Estado plantea intervenciones específicas que son programas, estrategias, campañas o proyectos emblemáticos del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021.⁸⁰ Algunas de las intervenciones más relevantes son:

- *Impulso joven*: Busca mejorar las capacidades para la juventud ecuatoriana en su inserción en el sistema productivo.
- *Casa para todos*: Busca garantizar el derecho a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica, priorizando los sectores en extrema pobreza y vulnerabilidad.
- *Mis mejores años*: Busca garantizar el bienestar de las personas adultas mayores en condiciones de vulnerabilidad mediante la prestación de servicios médicos, gerontológicos, pensión asistencial, actividades educativas y recreativas y la jubilación universal.
- *Misión “Las Manuelas”*: Dirigido a las personas con discapacidad. Busca la actualización de información, provisión de ayuda técnica, pensiones asistenciales y vivienda, así como servicios de salud, inclusión laboral, educativa y comunitaria.
- Programa “*Las Joaquinas*”: Dirigido a las personas encargadas del cuidado de las personas con discapacidades severas o enfermedades catastróficas. El programa incluye la entrega de capital semilla para emprendimientos productivos, la afiliación a la seguridad social de las madres cuidadoras y el incremento del bono Joaquín Gallegos Lara, para que puedan no sólo atenderlos, sino también sustentar su hogar y tener una vida digna.
- *Plan para la erradicación de la violencia de género*: Busca un proceso de transformación del Estado especialmente en el sistema de justicia y de protección integral, adecuada y especializada (Senplades, 2018, pp. 67-68).

Las acciones de las demás instituciones del Estado, incluyendo a los consejos nacionales de la igualdad, deben vincularse a estas intervenciones. Para ese propósito, las “agendas para la igualdad” son mecanismos de coordinación de los consejos nacionales

⁸⁰ Constituyen prioridades gubernamentales que buscan garantizar los derechos de las personas a lo largo de la vida, la revalorización de las identidades diversas, la interculturalidad y plurinacionalidad, precautelando los derechos de la naturaleza para las generaciones presentes y futuras, así como la promoción de una sociedad más activa y participativa.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

para la igualdad con las instituciones competentes.⁸¹ Estos instrumentos tienen una vigencia de cuatro años.⁸² Actualmente, las agendas nacionales para el periodo 2018-2021 se encuentran en proceso de validación, pero una ya se encuentra publicada y en ejecución: la Agenda Nacional para la Igualdad de Discapacidades (ANID) 2017-2021. La ANID 2017-2021 es de cumplimiento obligatorio para todos los niveles de Gobierno y la sociedad en su conjunto. Cuenta con doce ejes que comparten el enfoque de no discriminación desde distintos ámbitos.⁸³ Dichos ejes se encuentran articulados a estrategias, acciones, indicadores y metas; buscan guiar la intervención gubernamental e iniciativa privada que trabajan en este ámbito de la discapacidad a nivel nacional.⁸⁴

Investigación, educación y comunicación

Durante el último decenio se han realizado estudios y encuestas que permiten conocer el fenómeno de la discriminación desde los enfoques de género; población LGBTI; niños, niñas y adolescentes y personas adultas mayores, entre otros. Desde el Estado, el INEC periódicamente levanta información sobre diferentes temáticas de interés nacional y el análisis de los principales hallazgos. El trabajo del INEC como institución rectora en el levantamiento estadístico de información sobre el Ecuador cubre tres grandes grupos: estadísticas sociales y demográficas, estadísticas económicas y estadísticas ambientales y varios dominios, por lo que es fuente de consulta oficial de los centros de investigación públicos y privados. Algunos de los estudios más relevantes del INEC como insumos para el diseño y seguimiento de las políticas con las que el Estado ecuatoriano combate la discriminación son:

- VII Censo de Población y VI de Vivienda (2010).
- Atlas de género (2017).⁸⁵

⁸¹ La Ley Orgánica de Consejos Nacionales para la Igualdad establece construir de forma participativa las agendas para la igualdad (artículo 9).

⁸² Las primeras agendas se establecieron para el período 2014-2017.

⁸³ En específico: salud, educación, seguridad social, accesibilidad, movilidad y vivienda, acceso a la justicia y vida libre de violencia, trabajo y empleo, acceso a la información, desarrollo tecnológico e innovación, fomento de la participación, situaciones de riesgo y emergencias humanitarias, turismo accesible, arte, cultura y deporte, sensibilización y toma de conciencia, y comunicación incluyente.

⁸⁴ Conadis, 2017, p. 6.

⁸⁵ Es un estudio que recopila indicadores como el analfabetismo digital, estado civil, ocupaciones de la población ecuatoriana por medio de un análisis comparativo entre hombres y mujeres, con desagregación por provincia, cantón y parroquia, que se visualizan en 700 mapas temáticos.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (2012).⁸⁶
- Estudio de caso sobre condiciones de vida, inclusión social y cumplimiento de derechos humanos de la población LGBTI en el Ecuador (2013).⁸⁷
- Encuesta sobre Salud, Bienestar y Envejecimiento (2009).
- Primera Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (2012).

Asimismo, la Senplades genera documentos de interés nacional para el desarrollo económico y social del país. Para los propósitos de este informe, cabe destacar el *Atlas de las desigualdades socioeconómicas* (2014)⁸⁸ y las *Agendas nacionales de igualdad* (2017-2021).⁸⁹

Por su parte, la DPE ha realizado informes temáticos con enfoque de no discriminación, con el objetivo de presentar guías de acción, normativas locales e internacionales de protección y promoción de los derechos humanos, así como las líneas generales necesarias para la ejecución de política pública. Algunos de los informes son:

- El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación. Patrones y prácticas culturales discriminatorias en los medios de comunicación: producción nacional y publicidad discriminatoria (2012).⁹⁰
- Informe Anual sobre el Programa de Actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015).⁹¹
- Buenas prácticas en el ámbito de prevención y combate del racismo y otras formas de discriminación en los deportes (2015).⁹²

⁸⁶ Su objetivo fue generar datos e información estadística sobre los distintos tipos de violencia de género que sufren o han sufrido las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado, así como el documentar el nivel de conocimiento sobre servicios de justicia para enfrentar la violencia y percepciones sobre la respuesta institucional (INEC, 2012).

⁸⁷ Estudio basado en un muestreo no probabilístico con datos de 2805 entrevistas a personas de 18 años o más a nivel nacional. Los resultados arrojan aspectos relacionados con las condiciones de vida y la situación de discriminación, exclusión y violencia que ha experimentado la población LGBTI (INEC, 2013).

⁸⁸ Análisis histórico de las desigualdades presentes en el Ecuador desde 1990 hasta nuestros días, con información detallada en los ámbitos nacional, provincial, cantonal y parroquial, desde la perspectiva de los derechos del buen vivir consagrados en la CRE (2008). Las fuentes de información empleadas son los Censos de Población y Vivienda de 1990, 2001 y 2010, las Encuestas Nacionales de Hogares (2012) y las Encuestas de Condiciones de Vida (2014).

⁸⁹ Como se explicó en la sección previa, la construcción de estas Agendas corrió a cargo de los consejos nacionales para la igualdad con el acompañamiento técnico de la Senplades y abarcan los enfoques de género, intergeneracional, interculturalidad, discapacidad y movilidad humana.

⁹⁰ En este informe temático se analizó el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación, con énfasis en la identificación de patrones y prácticas culturales discriminatorias de los medios de comunicación en la programación de producción nacional y en la publicidad. Contiene un análisis normativo, de políticas públicas y estudios de caso para generar estrategias de incidencia con miras a erradicar mensajes discriminatorios en medios de comunicación.

⁹¹ Este informe anual documenta los esfuerzos realizados en cuatro ejes temáticos que incluyen el eje de igualdad y no discriminación, con objeto de tutelar y promover los derechos colectivos de las personas afroecuatorianas.

⁹² En las respuestas de este cuestionario se describe el trabajo de la DPE en la prevención y el combate al racismo, así como otras formas de discriminación en el deporte.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Guía de atención de casos de discriminación (2012).⁹³
- Análisis de contenidos que induzcan de manera específica a la violencia de género, homofobia, racismo, sexismo, entre otras formas de discriminación (2015).⁹⁴
- Criterios y estándares del derecho a la igualdad y no discriminación para la incidencia normativa y la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas (2015).⁹⁵

Por otro lado, debe destacarse la existencia de programas de investigación superior relacionados con el combate contra la discriminación. Las instituciones de educación superior que tienen su sede en Ecuador⁹⁶ poseen programas en los cuales se incluyen líneas de investigación que hacen referencia a los diferentes enfoques de igualdad.

En materia educativa, el Ministerio de Educación (MINEDUC) puso en funcionamiento el Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB) (2014), el cual se enmarca en la construcción del Estado plurinacional e intercultural y el desarrollo sostenible y sustentable con visión a largo plazo. El Modelo busca recuperar formas de educación ancestral, en donde la familia y la comunidad contribuyan a la formación de las personas, respetando la identidad de los pueblos y las nacionalidades ecuatorianas. Asimismo, el MINEDUC generó el Plan Nacional de Convivencia Armónica y Cultura de Paz en el Espacio Escolar⁹⁷ (2017) que busca fortalecer los mecanismos de apoyo, convivencia armónica y cultura de paz en el espacio escolar. Este documento contempla, además, el Programa Nacional de Prevención de las Violencias en el Sistema Educativo que busca reducir los casos de violencia (especialmente violencia sexual) en todos sus tipos y modalidades por medio de la detención, sanción, investigación, protección, fortalecimiento de capacidades, restitución de derechos, derivación de casos, seguimiento y evaluación de programas, etc.

Finalmente, en la última década, el Estado ha puesto en marcha distintas acciones de difusión e información, en los distintos medios de comunicación, las cuales denuncian

⁹³ Este documento desarrolla criterios normativos, contenido teórico y metodológico para la identificación, interpretación y atención a casos de discriminación.

⁹⁴ Este estudio muestra que mediante el humor se naturalizan estereotipos que propician permanentemente la discriminación, principalmente de grupos históricamente excluidos; evidencia mensajes con contenidos sexistas, racistas y homófobos.

⁹⁵ El documento presenta elementos normativos, doctrinarios y de jurisprudencia sobre el derecho a la igualdad y no discriminación; busca dotar de insumos a las áreas misionales de la institución, los órganos legislativos e instituciones públicas y privadas para identificar y detectar oportunamente posibles vulneraciones del derecho a la igualdad y no discriminación.

⁹⁶ El mayor porcentaje del presupuesto de las universidades Andina Simón Bolívar (UASB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) proviene de fondos estatales.

⁹⁷ La UNESCO y el MINEDUC centran sus esfuerzos en integrar de manera transversal los contenidos de la Educación para la Ciudadanía Mundial (ECM); tres ámbitos se articulan en la ECM: aprendizaje cognitivo, socioemocional y conductual en el marco de educación para la paz y los derechos humanos, para el desarrollo y la educación intercultural.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

las causas y consecuencias de la discriminación. El Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (Cordicom) tiene como misión diseñar e implementar normativas y mecanismos para desarrollar, proteger y regular los derechos de la comunicación e información de conformidad con la CRE, los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Ley Orgánica de Comunicación, y demás normas afines. Para su cumplimiento, integra los enfoques de derechos en género, equidad e interculturalidad. El Cordicom ha publicado estudios e investigaciones especializadas, guías de trabajo e informativas en torno a la discriminación, documentos disponibles en su página web.⁹⁸

Las organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan más claramente desde la perspectiva de la no discriminación en Ecuador son:

- Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), conformada por: FENOCIN - Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, CONFEUNASSC - Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino, FEI - Federación Ecuatoriana de Indios, FENACLE - Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador, y la Coordinadora Campesina Eloy Alfaro.⁹⁹
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), conformada por tres organizaciones regionales: Confederación *Kichwa* del Ecuador (ECUARUNARI), Confederación de las Nacionalidades Indígenas Amazónicas del Ecuador

⁹⁸ Destacan, para los propósitos de este informe, las siguientes publicaciones:

- » Guía informativa: Discriminación hacia el pueblo afroecuatoriano y su representación en los medios de comunicación.
- » Discriminación a las mujeres y su representación en medios de comunicación.
- » La percepción de la imagen de la mujer en los medios de comunicación social en el Ecuador.
- » Guía metodológica: Análisis crítico y decodificación de contenidos de los medios de comunicación.
- » Taller "El rol de los medios de comunicación en la lucha contra la violencia hacia las mujeres" (desarrollado en conjunto con la Organización de Naciones Unidas - ONU Mujeres).
- » Comunicar sin discriminar, comunicación y periodismo para la igualdad.

⁹⁹ Es parte del movimiento continental de coordinación y lucha en defensa de la soberanía, los derechos humanos, sociales, económicos, productivos, culturales y políticos de mujeres, jóvenes, campesinos, pueblos y nacionalidades a través de la articulación en la cual se incorporan países de la región andina, Sudamérica y de todo el continente. Constituye un espacio de articulación y coordinación para promover relaciones económicas en equidad, de paridad de género, justicia social, preservación de los recursos naturales, y la igualdad basada en la producción a pequeña y mediana escala. Información disponible en la página web de la CLOC <<http://www.cloc-viacampesina.net/informacion-general/quienes-somos>>, fecha de acceso: 23 de mayo de 2018.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

(CONFENIAE) y Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE).¹⁰⁰

- La Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH).¹⁰¹
- Fundación Dayuma.¹⁰²
- Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos Surkuna.¹⁰³

Es pertinente destacar la articulación en redes de organizaciones sociales como la Coalición Nacional de Mujeres para la construcción del Informe Sombra al Comité de la CEDAW.¹⁰⁴ Se trata de una red de organizaciones de la sociedad civil que tiene por objetivos la construcción conjunta de agendas y proyectos de ley, y el exigir al Estado el cumplimiento de las recomendaciones y observaciones finales del Comité de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer), otros comités como el Comité de Derechos Humanos, el Comité de los Derechos del Niño, Comité contra la Tortura y recomendaciones del Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal de la ONU.

En definitiva, en el Ecuador existe un entramado organizacional diverso y consolidado en el que convergen múltiples demandas sociales de justicia social. Otras organizacio-

¹⁰⁰ La Confederación es una organización que aglutina a las nacionalidades, pueblos, comunidades, centros y asociaciones indígenas del Ecuador. Los objetivos de esta organización se enfocan en consolidar a los pueblos y nacionalidades indígenas del país; luchar por la defensa de tierras, territorios indígenas y los recursos naturales; fortalecer a la educación intercultural bilingüe; luchar contra el colonialismo y neocolonialismo (empresas transnacionales en comunidades indígenas); fortalecer su identidad y sus formas de organización social; promover el ejercicio de los derechos colectivos, entre otros. Información tomada de la página web de CONAIE <<https://conaie.org/quienes-somos/>>, fecha de acceso: 23 de mayo de 2018.

¹⁰¹ Es un organismo de derechos humanos, no gubernamental y no partidista. Sus líneas de acción se enfocan en el área jurídica, comunicacional y de fortalecimiento organizativo. En el área jurídica, concretamente, trabaja en el diseño e implementación de estrategias de incidencia política y judicial; además, la Fundación brinda acompañamiento a casos de vulneración de derechos humanos y de la naturaleza.

¹⁰² Es una organización no gubernamental, de carácter social que nace como una iniciativa de mujeres activistas por la defensa y promoción de los derechos humanos y particularmente de los derechos de las mujeres en todos los sectores sociales, organizaciones, comunidades, comités barriales, sindicatos, etc. Realiza actividades de investigación e incidencia en política pública en temáticas como: violencia de género, criminalización de la protesta social, vulneración de derechos humanos en docentes jubiladas y jubilados. También desarrolla informes periódicos sobre derechos humanos en el marco de los exámenes periódicos de Naciones Unidas. Información disponible en <<https://fundaciondayuma.wordpress.com/>>, fecha de acceso: 23 de mayo de 2018.

¹⁰³ Es una organización no gubernamental jurídica feminista, compuesta por activistas que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos en el Ecuador. Tienen por objetivo luchar contra todo tipo de discriminación y violencia. La mayor parte del trabajo de Surkuna se concentra en brindar acompañamiento y defensa legal en casos de violencia de género y defensa legal en casos de judicialización por aborto o parto. Además, desarrolla procesos de incidencia y capacitación. Información disponible en <<http://surkuna.org/sitio/nuestros-casos/>>, fecha de acceso: 23 de mayo de 2018.

¹⁰⁴ Está integrada por las siguientes organizaciones de mujeres: Acción Ciudadana por la Democracia y el Desarrollo, Cabildo por las Mujeres del Cantón Cuenca, Confederación Ecuatoriana de Mujeres por el Cambio, Consejo de Mujeres Negras – San Lorenzo, Coordinadora Juvenil por la Equidad de Género, Coordinadora Política de Mujeres del Ecuador, Dirigencia de la Mujer – CONAIE, El Parto es Nuestro, Federación de Mujeres de Sucumbios, Frente Ecuatoriano de Derechos Sexuales y Reproductivos, Movimiento de Mujeres de Sectores Populares Luna Creciente, Movimiento de Mujeres de Manabí, Mujeres de Frente, Observatorio Ciudadano de la Comunicación – Cuenca, Plataforma Nacional por los Derechos de las Mujeres, Plataforma por la Salud y por la Vida, Red de Mujeres Políticas del Ecuador (REMPE), Surkuna.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

nes que trabajan desde el enfoque de no discriminación e igualdad son: Fundación Ecuatoriana para la Inclusión, Tolerancia y Xenofilia, Observatorio de Control y Veeduría Ciudadana por los Derechos de los Migrantes, las cuales han incidido en la generación de espacios para la discusión de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y construcción de propuestas, así como también el Observatorio Nacional de Movilidad Humana. Al considerar las redes existentes, destaca la Confederación Nacional de Jubilados y Pensionistas de Montepío del Ecuador, constituida por las Federaciones Provinciales de Jubilados y Pensionistas de Montepío y las Asociaciones de base de todo el país. Entre las principales acciones de incidencia en el plano nacional se destaca su participación en favor de la seguridad social para las personas jubiladas: en 2015, presentaron una demanda de inconstitucionalidad a las reformas que modifican los beneficios de ley en materia de seguridad social y pensiones.¹⁰⁵

Por otra parte, se explicó previamente que en Ecuador existen espacios formales de participación social en materia de no discriminación. Uno de esos espacios son los consejos nacionales para la igualdad,¹⁰⁶ cuyas funciones incluyen “conformar y convocar, en el ámbito de sus competencias, Consejos Consultivos para el cumplimiento de sus fines”.¹⁰⁷ Una buena práctica en materia de convocatorias de los consejos consultivos son las actividades del Consejo para la Igualdad Intergeneracional.

Actualmente se encuentra electo y en operación el V Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes, con la participación de cuatro delegados de cada una de las provincias del país.¹⁰⁸ Los esfuerzos del Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes, en sus distintos períodos, han incidido en la garantía de derechos.¹⁰⁹

Por otro lado, en el ámbito territorial, se encuentran los concejos de protección de derechos, establecidos y financiados por los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales. Estos concejos deben integrarse por representantes de la sociedad civil y por representantes tanto del Gobierno central como del gobierno autónomo descentralizado respectivo, así como de los gobiernos parroquiales rurales.¹¹⁰ Se atribuye

¹⁰⁵ La Federación presentó una demanda de inconstitucionalidad el 27 de abril del 2015, con relación al artículo 68.1 de la Ley de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo No Remunerado del Hogar referente a la eliminación del 40% del aporte obligatorio del Estado para el pago de jubilaciones en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

¹⁰⁶ Diseñados como un espacio de participación y control social sobre las actividades del sector público, están conformados por consejeras y consejeros representantes de la sociedad civil, así como de representantes de las funciones del Estado. Ver, supra, sección III.

¹⁰⁷ Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, artículo 9.

¹⁰⁸ <<https://www.igualdad.gob.ec/consejos-consultivos-nacionales/>>, fecha de acceso 23 de mayo de 2018.

¹⁰⁹ Por ejemplo: su participación en el proceso constituyente del Ecuador en el 2008 logró la incorporación del voto facultativo para los y las adolescentes.

¹¹⁰ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Artículo 598.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

a estos concejos la responsabilidad de formular, integrar de modo transversal, observar, dar seguimiento y evaluar las políticas públicas municipales de protección de derechos, a fin de asegurar su articulación con las políticas públicas de los concejos nacionales para la igualdad. Para ello, los concejos de protección de derechos se coordinan con entidades y redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos. Por ello, tanto los concejos nacionales para la igualdad, como los concejos consultivos, constituyen espacios formales de participación de la sociedad civil, en materia de lucha contra la discriminación.

EL SALVADOR

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 3 establece la igualdad ante la ley y la no restricción basada en diferencias.
Ley específica sobre discriminación	No
Organismo especializado	No
Tipificación del delito de discriminación	No. El Código Penal en los artículos 129 y 155 incluye agravantes en los delitos de amenazas y homicidio cuando fueren cometidos por odio (diversidad sexual).

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

Aunque el tema de la discriminación no se discute de manera específica en El Salvador, la inclusión sí es un tema comúnmente abordado. En él se incorporan asuntos de género, niñez, senectud, todo tipo de discapacidad, discriminación racial e identidad de género.

Los grupos más vulnerables son dos: las personas adultas mayores y las personas LGBTI. En relación con las personas adultas mayores, se estima que constituyen 12% de la población del país (alrededor de 800 mil), con una feminización del envejecimiento (56% del total de adultos mayores) y un crecimiento acelerado de esta población, principalmente la de 85 años y más.

Este grupo se ve aquejado por un limitado acceso al ejercicio de sus derechos:

- 80% carece de pensión contributiva.
- 32% es analfabeta.
- 25% es cabeza de hogar, sin ingresos, y realiza tareas de crianza de niños, niñas y adolescentes.
- 32% vive solo o carece de apoyo familiar.
- 40% realiza labores no remuneradas en el hogar.
- 30% realiza labores remuneradas en el sector informal, mayoritariamente los hombres.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

En relación con la población LGBTI, existe un grado de vulnerabilidad elevado, dados los patrones culturales imperantes en el país. Las particularidades de la situación cultural generan procesos de exclusión visibles en los núcleos originarios de la sociedad. En los hogares se encuentra la raíz de este problema. Sus efectos se pueden relacionar con otras actividades cotidianas, como el deficiente desempeño académico o laboral. La situación resulta más grave cuando se discrimina por cuestiones relacionadas con la inclinación sexual de las personas y la salud, pues se relacionan con ello enfermedades como el VIH-SIDA. Desafortunadamente, además, la existencia de crímenes cuyo móvil es el odio no es reconocida por el sistema judicial, aunque exista una designación específica para cada uno de ellos en la legislación penal.

En relación con los casos paradigmáticos en materia de combate a la discriminación, un estudio realizado en el 2017 por la Secretaría de Inclusión Social sobre la situación de hogares o residencias sustitutas de personas adultas mayores informó del caso de Aldo Peña, quien fuera agredido por agentes policiales en 2015. Su caso fue seguido por varias instancias internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como de entidades académicas, como la Universidad de Georgetown, que generaron el informe denominado “Violencia Uniformada”.

En el combate a la discriminación en El Salvador, se debe considerar a mediano y largo plazo la erradicación de la discriminación por edad (viejismo o edadismo) y promover el acceso a derechos de las personas mayores mediante políticas, programas y servicios. Deben también superarse paradigmas conservadores relacionados con la diversidad sexual; lograr mayor comprensión de las implicaciones éticas relacionadas con este tema.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

La mayoría de los cuerpos normativos vigentes incluyen artículos de no discriminación, como el Código Penal, el Código Civil y el Código de Familia. Sin embargo, no existe una ley expresa sobre la materia, descriptiva en términos generales de lo que se considera discriminación.

Se plantean derechos naturales en la Constitución, como se refleja en los siguientes artículos:

Art. 2., inciso primero: Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Art. 3., inciso primero: Todas las personas son iguales ante la ley. Para el goce de los derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión.

En el caso de los adultos mayores, se contempla la protección de su derecho a la no discriminación en el artículo 5 de la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, la cual establece: “Son derechos fundamentales de las personas adultas mayores, los siguientes: 1) No ser discriminado en razón de su edad, sexo o cualquier otra condición...”. Asimismo, esta ley prohíbe la jubilación forzosa y la discriminación en el acceso al trabajo, cuando las personas adultas mayores mantengan una aptitud laboral..

En el caso de la protección de derechos para la población LGBTTI, el artículo 1º del Decreto Ejecutivo 56, Disposiciones para Evitar toda forma de Discriminación en la Administración Pública, por razones de Identidad de Género y/o de Orientación Sexual, establece: “Prohíbese en la actividad de la Administración Pública toda forma de discriminación por razón de identidad de género y/o de orientación sexual”.

Asimismo, los artículos 129 y 155 del Código Penal incluyen el agravante en los delitos de amenazas y homicidio cuando fueren cometidos por odio motivado en la orientación sexual, identidad de género y expresión de género.

Independientemente de la existencia de grupos vulnerables como indicadores críticos, se debe señalar que la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República, en conjunto con otras instituciones gubernamentales, formulará de forma participativa la propuesta de Ley de No Discriminación, con objeto de que sea presentada a la Asamblea Legislativa salvadoreña para su discusión y aprobación. Después, cada institución del Estado, dentro del ámbito de su competencia, implementará la norma destinada a garantizar a toda persona, nacional o extranjera, una vida libre de discriminación arbitraria, así como el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución de la República, las leyes nacionales y los tratados internacionales ratificados por el país y que se encuentran vigentes.

El objetivo de la ley en mención es contribuir a la prevención y al tratamiento idóneo para disminuir las violaciones de los derechos humanos, especialmente la discriminación por condición social, orientación sexual, identidad y expresión de género, lugar de residencia, grupo étnico, nacionalidad o idioma. Con esta ley se creará un mecanismo de prevención y disminución de todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona y se garantizará la mejora significativa de su calidad de vida dentro del territorio salvadoreño.

Otras leyes que incluyen cláusulas o principios antidiscriminatorios de forma explícita son las siguientes: Decreto Ejecutivo 56, mencionado arriba; la Ley de Atención

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Integral para la Persona Adulta Mayor y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres.

Por otro lado, hay una serie de contenidos, relacionados con la aplicación de derechos humanos que se han integrado a los criterios de catalogación de actos discriminatorios en lo respectivo a los dos grupos vulnerables mencionados.

- Aprobación de política pública de la persona adulta mayor.
- Elaboración de nueva propuesta de ley de la persona adulta mayor, actualmente en estudio en la Asamblea Legislativa.
- Ley transitoria para promover el derecho de identidad de la persona adulta mayor, vigente entre 2015 y 2016.
- Propuestas de reformas al Código Penal y al Código de Familia.

Por su parte, la administración de justicia ha promovido la no discriminación de personas adultas mayores. Sin embargo, no existe ninguna medida judicial que sea favorable en la práctica a la población LGBTI. Aunque hay sentencias que favorecen el cambio de nombre de personas trans, éstas se limitan exclusivamente al caso en cuestión y han tenido como respuesta comentarios y declaraciones discriminatorias por parte de los legisladores.

El interés institucional sobre la discriminación en El Salvador es un asunto creciente y se trabaja en ello; consecuentemente, se ha comenzado desde hace no mucho tiempo la adhesión a modelos internacionales por medio de la ratificación de convenciones internacionales, como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ratificada en noviembre de 2017.

En lo que respecta a la tipificación de asuntos relacionados con discriminación, el Código Penal, en sus artículos 129, 155 y 246, tipifica delitos motivados por discriminación racial, étnica, política, de género o por orientación sexual.

Por otra parte, el tratamiento administrativo está considerado de manera explícita en algunos casos. Por ejemplo, se mencionan, incluso, sanciones en materia laboral, como lo es el artículo 246, el cual estipula la pena de prisión de seis meses a dos años; en el caso del delito de homicidio agravado cuando la circunstancia se encuentre motivada por odio, de 30 a 50 años de prisión. De este modo, se aplican medidas administrativas y de reparación de daños.

Marco institucional

En el marco institucional, las instancias dedicadas a dar seguimiento a problemas de discriminación son: la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República, el Instituto de Desarrollo de la Mujer, el Consejo Nacional de Atención a la Niñez y la Adolescencia, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona Adulta Mayor, el Consejo de Atención Integral a la Persona con Discapacidad y El Instituto de la Juventud.

La institución encargada de recibir denuncias relacionadas con discriminación es la Procuraduría General de la República. Ésta actúa en consecuencia con los agravantes cometidos en materia de discriminación.

En lo que se refiere a normativas municipales, políticas, planes y programas, la mayoría están armonizadas en relación con la Constitución y las leyes nacionales. Tal como se señala en la Constitución de la República, se expresa el derecho a la igualdad ante la ley y la imposibilidad de restringir derechos con base en motivaciones de raza, sexo o religión. La normativa municipal, cualquiera que ésta sea, respeta el derecho a la igualdad, lo que implica tácitamente el objetivo de combatir la discriminación.

Políticas y programas

El Salvador ha implementado una serie de medidas dentro de los programas y políticas públicas. En relación con los casos críticos, todos los programas, planes y acciones se fundamentan en que las personas adultas mayores sufren discriminación por edad, o discriminación múltiple (edad u otra causal de exclusión como ser LGBTI, o tener discapacidad o por género). Por ello, todas las acciones incluyen el componente de erradicación de la discriminación basada en edad, así como la inclusión de las personas adultas mayores para el goce de todos sus derechos.

En el caso de la diversidad sexual, se ha creado el índice de inclusión institucional. Este mecanismo, diseñado por la Dirección de Diversidad Sexual de la Secretaría de Inclusión Social, permite medir la implementación del Decreto Ejecutivo 56 en las instituciones obligadas, de manera que evidencia, entre otros aspectos, la incorporación del enfoque de diversidad sexual en la generación de políticas públicas. Puede corroborarse en su informe ejecutivo publicado en el portal de Transparencia Activa.¹

¹ Ver: <<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/238541/download>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

La Política de la Persona Adulta Mayor prohíbe la discriminación. Se basa en un análisis de la situación de las personas mayores, resultado de un proceso de consulta amplio y los temas que se abordan son los siguientes:

- Empoderamiento en derechos y no discriminación.
- Acceso a la justicia.
- Integridad y la vida.
- Salud.
- Educación.
- Ingresos.
- Cultura y deportes.
- Hábitat y entornos amigables.
- Atención a grupos específicos: mujeres, privados de libertad, personas mayores de pueblos originarios y población LGBTI.

El Decreto Ejecutivo 56, por su parte, vincula a la Dirección de Diversidad Sexual y su impacto medido a través del índice de la inclusión institucional. Al respecto, y como consecuencia, se han diseñado campañas y se han implementado medidas para promover el buen trato y la no discriminación:

- Campaña 2015 “Seamos parte del buen trato”.
- Jornadas de sensibilización de 2017 sobre el derecho a la salud.
- Jornadas de sensibilización de 2018 sobre prevención de violencia.
- Línea 131 de asistencia y atención en diversidad sexual, desde 2013 hasta 2017; y la línea de inclusión social, del 2017 al 2018.

Investigación, educación y comunicación

En relación con aspectos educativos, de difusión e investigación de los hechos discriminatorios, existe el “Informe de hechos de agresión hacia la comunidad de personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales, travestis e intersexuales en El Salvador”. Este documento ha sido elaborado por la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República, que también realizó la Consulta Nacional sobre realidades LGBTI en El Salvador.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Algunas de las investigaciones y estudios realizados son:

- Situación de hogares y residencias sustitutas de personas adultas mayores, Secretaría de Inclusión Social, 2011.
- Estudios sobre envejecimiento, Secretaría de Inclusión Social, 2013.
- Caracterización de las personas de los municipios con pensión básica universal, Secretaría Técnica, 2014.
- Manual del curso de Atención Geriátrica, 2017.

En relación con la población LGBTI, puede referirse a investigaciones o estudios realizados por la Fundación Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y la organización Participación de la Sociedad Civil en la Cumbre de las Américas (PASCA). En algunos centros académicos se realizan labores de educación. En algunos niveles, sin embargo, únicamente se difunde la información de manera transversal; es decir, sólo en relación con otros temas. Por otra parte, los principales tópicos relacionados con el de la discriminación, sus efectos y cómo prevenirla o corregirla se imparten en las asignaturas de estudios sociales.

Las organizaciones de la sociedad civil

Existen organizaciones de la sociedad civil que contribuyen a la lucha contra la discriminación mediante labores de difusión. En materia de las personas adultas mayores, destacan las siguientes: Asociación de Trabajadores Jubilados y Pensionados de El Salvador (ASOTRAJUPDES), Asociación Rural de la Tercera Edad (ARTE), Fundación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal (CORDES), Asociación de Gerontología de El Salvador (AGESALVA), Asociación de Geriatria de El Salvador (ADG) y Asociación Tecleña de Personas Adultas Mayores (ATPAM). En materia de diversidad sexual: la Federación Salvadoreña LGBTI (FESLGBTI), la cual aglutina 16 organizaciones a nivel nacional que promueven actividades o están relacionadas con otras en materia de derechos LGBTI. Uno de sus más recientes logros es la Política del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

En cuanto a las actividades realizadas por estas asociaciones se señalan las siguientes:

- Para el caso de las organizaciones que trabajan por las personas adultas mayores: denuncia pública e impulso de mejoras a los servicios y al marco normativo.
- Para el caso del colectivo LGBTTI: asesorías por parte de las organizaciones que conforman la Federación LGBTI (FESLGBTI).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

En este sentido, también se ha conseguido la apropiación de espacios destacados para la realización de actividades que tienen como propósito reducir la existencia de la discriminación en El Salvador. En el caso de las personas adultas mayores hay tres espacios relevantes:

- Participación en el comité técnico del Consejo Nacional de Atención Integral a los Programas de los Adultos Mayores (CONAIPAM). En él se realizan reuniones mensuales en las que participan representantes de la sociedad civil y de instituciones públicas.
- Participación en el Consejo de Atención Integral a los Programas del Adulto Mayor. En él hay también representación de la sociedad civil, quienes interactúan con titulares de instituciones públicas.
- Coalición de organizaciones de la sociedad civil inscritas en el CONAIPAM: este es un espacio creado por las organizaciones, donde canalizan sus inquietudes a CONAIPAM.

En el caso de la población LGBTTI:

- Mesa LGBTI de los Ministerios de Trabajo y de Justicia y Seguridad.

Las actividades que se realizan en ambos espacios son numerosas y en ellas contribuyen otras organizaciones no gubernamentales, como las ya mencionadas.

ESPAÑA

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 14 prohíbe expresamente la discriminación.
Ley específica sobre discriminación	La Ley 62/2003, que incorpora la discriminación por el origen racial y étnico.
Organismo especializado	No
Tipificación del delito de discriminación	El Código Penal, artículo 22.4, que tipifica “circunstancias agravantes” los delitos por motivos prohibidos de discriminación y el delito de odio.

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

En España, el principio de igualdad de todas las personas ante la ley se encuentra recogido en los principales tratados internacionales de derechos humanos, en la normativa europea y en la legislación española, lo mismo que la prohibición de la discriminación. La Constitución Española y el resto del ordenamiento jurídico español garantizan la igualdad de trato y la no discriminación de las personas proclamando que las y los españoles son iguales ante la ley sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, opinión, ni cualquier otra condición o circunstancia personal. Sin referirse a una lista exhaustiva de motivos, se entiende la existencia de una cláusula abierta que incluye indirectamente los otros motivos recogidos en el artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (UE), así como la identidad de género. A pesar de no disponer todavía de una ley en el ámbito nacional y de carácter integral sobre igualdad y no discriminación que contemple todos los motivos, el marco legal en España es plenamente garantista.

En los últimos años, se han realizado reformas legales, acompañadas de la creación de diversas instancias institucionales, así como de la formulación de diversas políticas públicas, todo lo cual ha propiciado avances claros en el combate a la discriminación, como se especificarán más adelante.

En cuanto a la discriminación que sufren, en mayor o menor grado, los distintos grupos de riesgo en España, existen estudios que aportan diagnósticos de calidad sobre la

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

situación de algunos colectivos. En específico, los datos de la segunda “Encuesta sobre percepción de la discriminación en España” indican que, en el país, al igual que en el conjunto de países que conforman la UE, “la discriminación por origen étnico o racial continúa siendo la más percibida (64%), seguida de la discriminación por discapacidad psíquica (60%) y aspecto físico (55%)”.¹ Por otra parte, el mismo estudio indica que, “al encuestarse a la población en general, no focalizándose en los colectivos más vulnerables a experimentar discriminación, las experiencias personales más mencionadas son las atribuidas al sexo (14%), la edad (10%) y el aspecto físico (8%). Si bien, en 2016 la nacionalidad pasa a ocupar la 3.ª posición (9%), superando a la discriminación por tenencia de pocos recursos económicos (7%)”.²

Más aún, al analizar la discriminación múltiple, o convergencia de motivos de discriminación, el mismo informe concluye que la situación económica personal y la nacionalidad son las variables que mejor explican el número de actos discriminatorios experimentados. Al respecto de este último punto, el informe indica que los motivos convergentes de discriminación reportados con más frecuencia son: origen étnico y nacionalidad (68%), pocos recursos económicos y aspecto físico (47%), edad y sexo (47%), ideas políticas y sexo (47%), aspecto físico y sexo (44%), así como pocos recursos económicos y edad (43%).³

Por informes de percepción subjetiva, entre los distintos grupos étnicos, se encontró que los actos discriminatorios son más frecuentes entre la población gitana, especialmente cuando se trata de la procedente de Europa del Este.⁴ Las políticas centradas en la atención de la población gitana española son competencia del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. En un plano más amplio, el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica es un órgano consultivo⁵ que informa las cuestiones relativas a las personas migrantes que integran minorías étnicas en España. Esa información da muestra de la persistencia del fenómeno en España, pese a los esfuerzos realizados y los avances obtenidos.

¹ Ma. Ángeles Cea D'Ancona y Miguel S. Valles Martínez, *Evolución de la discriminación en España: Informe de las encuestas IMIO-CIS de 2013 y 2016*, [Madrid], Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO), 2017, p. 177.

² *Ibid.*, p. 178.

³ *Loc. cit.*

⁴ Situación observada tanto en la percepción subjetiva que las víctimas reportan en su doble dimensión: la espontánea (derivada de preguntar a la persona si se ha sentido discriminada en algún ámbito en los últimos 12 meses) y la documentada (por sus experiencias de trato discriminatorio en distintos ámbitos o situaciones de la vida cotidiana concretas). Fuente: Análisis longitudinal de datos del “Estudio sobre la percepción de la discriminación racial o étnica por parte de las potenciales víctimas” (2010, 2011 y 2013).

⁵ El Consejo es una de las instancias creadas para favorecer la coordinación e interlocución entre actores gubernamentales y sociedad civil; esta instancia particular integra a representantes de distintos ministerios, Comunidades Autónomas, entidades locales, organizaciones no gubernamentales y agentes sociales empresariales o sindicales.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

El combate a la discriminación ha tomado impulso en el decenio reciente gracias, en gran medida, a la visibilidad de un amplio conjunto de casos tramitados por la vía jurisdiccional y cuyas sentencias han definido el carácter garantista de la legislación española en la materia. Algunas sentencias destacadas de casos de discriminación en España son:

Sentencias del Tribunal Supremo (STS)	<p><i>STS, 4 de mayo de 2015, Caso Stroika (discriminación ideológica/delito de odio).</i>⁶ La sala condenó a diez personas a penas en torno a los dieciocho años de prisión por dos asesinatos en grado de tentativa, un delito de lesiones con uso de armas e instrumentos peligrosos y un delito de daños con incendio. Se determinó que ellos planificaron y cometieron una acción conjunta de agresión⁷ contra unos jóvenes seleccionados por suponer que serían de ideología contraria a la que profesaban los sentenciados.⁸</p> <p><i>STS, 14 de febrero de 2013 (discriminación religiosa).</i> El Tribunal Supremo anuló la sentencia del TSJ de Cataluña que validaba una ordenanza municipal del Ayuntamiento de Lleida que limitaba o prohibía el acceso a espacios o dependencias municipales de servicio público a personas con velo integral. A partir de entonces, se impide imponer este tipo de limitaciones por considerar que vulneran la libertad ideológica o religiosa.</p> <p><i>STS, 28 de diciembre de 2011 (Caso Hammerskin).</i> Condena a varias personas que formaban la sección en España de la asociación internacional <i>Hammerskin</i> por el delito de asociación ilícita⁹ (asociarse para provocar al odio, la violencia o la discriminación).</p> <p><i>STS, 10 de mayo de 2011. Caso Blood & Honour.</i> Se condena a varias personas que formaban la sección en España del grupo internacional <i>Blood & Honour</i> por delito de asociación ilícita. Esta sentencia hizo ilegal la sección española de esa organización.</p> <p><i>STS, 29 de septiembre de 1998 (discriminación racial).</i> Se confirmó la condena a un vendedor de coches que negó la venta de un automóvil a una persona, a quien manifestó: «yo no vendo a morenos como tú, ni a gitanos ni a moros»; reiteró ante agentes de la Guardia Civil que «no vendía a gitanos ni a moros» y que «era racista».¹⁰</p>
---------------------------------------	---

⁶ Confirmó la Sentencia del 18 de julio de 2014 de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Barcelona.

⁷ En la agresión participó un grupo de catorce personas encapuchadas.

⁸ Se determinó que los agresores compartían estética e ideología nacionalsocialista.

⁹ Artículo 515.5 del Código Penal.

¹⁰ En este caso, la intención de discriminar no se derivó de indicios, sino de prueba directa: las declaraciones testimoniales referidas a las expresiones descritas, escuchadas tanto por el comprador como por los agentes de la Guardia Civil.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

<p>Sentencias del Tribunal Constitucional (STC)</p>	<p><i>STC 41/2006 (discriminación por orientación sexual)</i>. Esta sentencia resuelve un recurso de amparo por discriminación laboral por orientación sexual. El recurrente fue despedido de la empresa en la que trabajaba (<i>Alitalia</i>); la empresa alegó motivos disciplinarios, mientras que aquél alegó discriminación por razón de orientación sexual. El empleado aportó indicios que relacionaban su despido con su condición de homosexual; la empresa no logró neutralizar esos indicios. Fue la primera sentencia que amparó a un trabajador despedido por su orientación sexual.</p> <p><i>STC 235/2007, 7 de noviembre de 2007 (Caso de la librería Europa)</i>. Cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Barcelona, respecto al artículo 607.2 del Código Penal, el cual tipifica la difusión de ideas o doctrinas que nieguen o justifiquen delitos de genocidio. La sentencia considera que la negación de un genocidio no es una conducta punible, pues está amparada por la libertad de expresión.</p> <p><i>STC 214/1991, 11 de noviembre (Caso Violeta Friedman)</i>. El ex jefe de las SS negó la existencia de campos de exterminio para los judíos y emitió opiniones que, según se determinó, atentaban contra el honor de las víctimas. El Tribunal constitucional le dio la razón a la superviviente del Holocausto y condenó al ex jefe de las SS por atentar contra el honor de Friedman y el resto de las víctimas.</p>
<p>Sentencia de la Audiencia Nacional</p>	<p><i>Sentencia 17/2018, 1 de junio (Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional)</i>: Aplicación de la agravante de discriminación por motivación ideológica, aunque el sujeto pasivo del delito no forma parte de grupo alguno que se clasifique como discriminado.</p>
<p>Sentencias de las Audiencias Provinciales (AP)</p>	<p><i>Sentencia AP Barcelona, 5 de noviembre de 2008 (aporofobia)</i>: La AP de Barcelona condenó a dos jóvenes a 17 años de prisión por el delito de asesinato.¹¹ Pese a que la motivación de los sujetos activos era claramente discriminatoria (por la situación de <i>sinhogarismo</i> de la víctima), no se aplicó el agravante por discriminación, pues el Código Penal no contempla el supuesto de discriminación por aporofobia.</p> <p><i>Sentencia agresión homófoba en Sitges en 2016 (homofobia)</i>: La AP de Barcelona condenó a un hombre a 12 años de prisión y €21,105 como indemnización al encontrarlo culpable de homicidio en grado de tentativa, por agredir a un joven, quien estuvo a punto de perder la vida.¹² A la condena por tentativa de homicidio y robo con violencia se añadió la agravante por homofobia.¹³ Este caso es paradigmático por haberse aplicado la agravante de discriminación por orientación sexual o identidad de género de la víctima.¹⁴</p>

¹¹ Se determinó que ellos arrojaron objetos a una mujer sin techo que dormía en un cajero automático y, cuando ésta cerró la puerta del cajero con llave, se valieron de un amigo menor de edad para que la engañara. Al abrir la puerta, los sentenciados la rociaron con líquido inflamable y la quemaron viva, causándole la muerte.

¹² Otro agresor, menor de edad, fue condenado a cuatro años de internamiento en un centro de régimen cerrado, otros tres años de libertad vigilada y el pago de €10,537.

¹³ «Te vamos a matar con piedras como matamos a los maricones en nuestro país», le dijeron los agresores a la víctima.

¹⁴ Artículo 22.4 del Código Penal.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Al considerar los retos que enfrenta la instauración plena de la igualdad jurídica y de oportunidades en España (principalmente para los grupos en mayor riesgo de vulnerabilidad de sus derechos), destacan dos necesidades: por una parte, fortalecer los mecanismos de prevención y erradicación de la discriminación, el odio y la intolerancia; por la otra, desarrollar un marco legal favorable al reconocimiento y promoción de la igualdad efectiva de quienes integran el colectivo LGBTI.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

La lucha por la igualdad de trato, contra todo tipo de discriminación y el fomento de la igualdad de oportunidades, se deriva directamente del mandato constitucional, que contempla la igualdad desde diferentes planos. El artículo 1 de la Carta Magna refiere la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico, en tanto que el artículo 14 la encumbra como derecho fundamental¹⁵ y el artículo 9.2 dispone que los poderes públicos promuevan “las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Asimismo, los artículos 10.1 y 10.2 reconocen la dignidad de la persona como uno de los fundamentos del orden político.¹⁶ El derecho a la igualdad de trato prohíbe toda disposición, conducta, acto, criterio o práctica que atente contra el derecho a no sufrir discriminación. En tanto que principio informador del ordenamiento jurídico, de la actuación administrativa y de la práctica judicial, este derecho vincula tanto a los poderes públicos como a los particulares.

La normativa sobre motivos específicos de discriminación comprende las siguientes leyes:

¹⁵ “Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Por referir solo algunas de las posibles causas de discriminación, este artículo deja una cláusula abierta para la cobertura de otros posibles motivos.

¹⁶ El 10.2 establece que “las normas relativas a los derechos fundamentales y las libertades que la constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Sexo/género	Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
Origen racial o étnico	Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Real Decreto 557/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.
Religión y/o creencias	Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal (los artículos 522 a 526 recogen los delitos contra la libertad de conciencia, los sentimientos religiosos y el respeto a los difuntos). Ley Orgánica 7/1980, sobre la libertad religiosa.
Orientación sexual e identidad de género	Ley 3/2007, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas. Ley 13/2005, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.
Discapacidad	Real Decreto Legislativo 1/2013, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Ley 26/2011, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Real Decreto 1276/2011, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
Motivos diversos	Ley 19/2007, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

La Ley 62/2003, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (LM-FAOS) incorporó al marco normativo español dos directivas europeas pertinentes a distintos motivos de discriminación: en lo referente a la discriminación por el origen racial o étnico, la Directiva Europea 43/2000/CE; en lo relativo a los motivos de discriminación previstos en el TFUE, se incorporó la directiva 78/2000/CE.

Además, en 2015 se adoptaron dos leyes cuyo contenido tiene gran impacto en el combate a la discriminación:

- Ley 4/2015. Entró en vigor por el mandato imperativo de transposición al ordenamiento normativo de la Directiva Europea D2012/29/UE.¹⁷ Por ella se aprueba el Estatuto de la Víctima del Delito, en virtud del cual se define a la víctima como: “toda persona física que haya sufrido un daño o perjuicio sobre su propia persona o patrimonio, en especial lesiones físicas o psíquicas, daños emocionales o perjuicios económicos directamente causados por la comisión de un delito”. Esta norma dedica especial atención a las víctimas de delitos de odio.

¹⁷ Esta directiva establece normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, incluidas las víctimas de delitos de odio, derivados de las distintas causas de discriminación.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Ley Orgánica 1/2015. Por ella se aprobó la reforma del Código Penal (CP) que ha venido a dar un renovado y más firme endurecimiento del tratamiento penal de los delitos de odio y discurso de odio, contemplando tres supuestos:
 - » Fomento o incitación al odio contra grupos o personas por su pertenencia a una determinada religión, etnia, origen, sexo, enfermedad u orientación sexual.
 - » La difusión de material que fomente y promueva odio o violencia.
 - » La negación o enaltecimiento de los delitos cometidos contra grupos o personas por razón de su pertenencia a una determinada religión, etnia, origen, sexo, enfermedad u orientación sexual.

También se modificaron los tipos penales correspondientes a “circunstancia agravante”¹⁸ que se aplica en aquellos delitos cometidos “por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, razones de sexo, la enfermedad que padezca o su discapacidad”. Asimismo, la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres, contiene en su Título Primero la definición de los conceptos y categorías jurídicas relativas a la igualdad como las de discriminación directa e indirecta, acoso sexual y acoso por razón de sexo y acciones positivas. También se han emitido normas específicas para atender situaciones discriminatorias en ámbitos relacionados con el ejercicio de derechos, o con el acceso a prestaciones.¹⁹

Los tratados internacionales ratificados por España forman parte del ordenamiento jurídico desde el momento de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE). Las normas sobre derechos fundamentales y libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de acuerdo con esos instrumentos jurídicos internacionales. En la actualidad, los instrumentos ratificados por España, con carácter vinculante, incluyen los siguientes:

¹⁸ Código Penal, artículo 22.4.

¹⁹ Cabe mencionar, entre ellas, las siguientes:

- » Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- » Real Decreto Legislativo 5/2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- » Real Decreto Legislativo 2/1995, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

ONU	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Convención sobre los Derechos del Niño. Declaración de Principios sobre la Tolerancia. ²⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.
-----	--

- » Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- » Real Decreto 1/2013, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.
- » Ley Orgánica 8/2013, para la mejora de la calidad educativa.
- » Código Penal (artículos 311 al 314) y Reforma del Código Penal mediante L.O. 1/2015. Redefinió el delito de incitación al odio y a la violencia, para contemplar tres supuestos de hecho: el “fomento o la incitación al odio y a la hostilidad” contra grupos o personas por su pertenencia a una determinada religión, etnia, origen, sexo, enfermedad u orientación sexual; la “difusión de material que fomente o promueva” dicho odio o violencia; la “negación” pública o el enaltecimiento “de los delitos cometidos contra grupos o personas, por razón de su pertenencia” a una determinada religión, etnia, origen, sexo, enfermedad u orientación sexual. Se modificaron también tipos penales tales como: Agravante genérica del artículo 22.4^a “Cometer el delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, razones de género, la enfermedad que padezca o su discapacidad”. Asimismo, se incluyeron otros artículos, tales como el 170 y el 174 (“Amenazas y Torturas”), el artículo 314 (“Discriminación en el empleo como uno de los delitos contra los derechos de los trabajadores”), los artículos 510 a 515 (“De los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas garantizados por la Constitución”). El artículo 170.1 contempla los “Delitos de amenazas a grupos determinados de personas”.
- » Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana. En su artículo 4, “Principios rectores de la acción de los poderes públicos en relación con la seguridad ciudadana”, prevé que “El ejercicio de las potestades y facultades reconocidas por esta Ley a las administraciones públicas y, específicamente, a las autoridades y demás órganos competentes en materia de seguridad ciudadana y a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se regirá por los principios de legalidad, igualdad de trato y no discriminación, oportunidad, proporcionalidad, eficacia, eficiencia y responsabilidad, y se someterá al control administrativo y jurisdiccional”.
- » Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria: En su artículo 36.2 dispone: “Con el fin de facilitar la integración de las personas con estatuto de protección internacional, se establecerán los programas necesarios, procurando la igualdad de oportunidades y la no discriminación en su acceso a los servicios generales.” En el artículo 36.f) prevé el acceso a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a la asistencia social y a servicios sociales, a los derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género, en su caso, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que los españoles.

²⁰ No es un instrumento jurídicamente vinculante, pero se recoge aquí por considerarlo relevante al tema.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

<p>Consejo de Europa</p>	<p>Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de noviembre de 1950 (CEDH) y Protocolo núm. 12. Carta Social Europea. Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales número 157 del Consejo de Europa. Convenio sobre la Ciberdelincuencia. Protocolo Adicional al Convenio sobre la Ciberdelincuencia relativo a la penalización de Actos de índole Racista y Xenófoba cometidos por medio de Sistemas Informáticos. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Directiva 2003/9/CE de 2003 que regula las normas mínimas aplicables a las condiciones de acogida. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, (artículo 13). En su aplicación el Consejo de la Unión Europea adoptó la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Directiva 2000/43/CE. El artículo 13 de la Directiva 2000/43/CE dispone que cada Estado miembro designará uno o más organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato entre todas las personas sin discriminación por motivo de su origen racial o étnico. La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas y del Orden de lo Social, abordó la transposición de la Directiva 2000/43/CE y, en concreto, en relación con la previsión contenida en el artículo 13 de la Directiva, dispone en su artículo 33 la creación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico. En el apartado 4 de dicho artículo se establece que la composición y funcionamiento del Consejo se regulará mediante real decreto.</p>
--------------------------	---

En cuanto a los pronunciamientos del Poder Judicial sobre la interpretación de las leyes para garantizar el derecho a la igualdad, el Tribunal Constitucional ha interpretado las normas vigentes de conformidad con el principio de igualdad de trato y no discriminación en materia de educación.²¹ De conformidad con este principio, la Ley Orgánica 4/2000 de Derechos y Libertades de los Extranjeros modificó la redacción del artículo 9, para adecuarlo a la jurisprudencia constitucional²² en materia de acceso de los ciudadanos extranjeros a la educación, con base en el derecho fundamental a la educación que el artículo 27 de la Constitución Española reconoce. Asimismo, la Ley Orgánica 2/2009 modificó la Ley de Extranjería para adecuarla a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en lo referente al acceso de los ciudadanos extranjeros a la educación. Los Tribunales ordinarios en el orden jurisdiccional laboral han emitido sentencias que constituyen jurisprudencia y

²¹ El Tribunal Constitucional ha elaborado una doctrina general en materia de personas extranjeras, garantizando a todas las personas y no solamente a los españoles, los derechos "imprescindibles para la garantía de la dignidad humana (Sentencia TC 107/1984, F).

²² STC236/2001, del 7 de noviembre; STC259/2007, del 19 de diciembre; STC 265/2007, del 20 de diciembre.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

doctrina contra la discriminación por razón de género. Sin embargo, en los distintos órdenes jurisdiccionales competentes apenas hay resoluciones judiciales relativas a discriminación por origen racial o étnico, en las identificaciones con perfil étnico, discriminación en el empleo o condiciones contractuales laborales por nacionalidad, por tipo de documentación (NIE o Tarjeta Roja de solicitante de Protección Internacional, etc.).

En la escala subnacional, desde 2007, la mayoría de las 17 comunidades autónomas que configuran la organización territorial de España han legislado normas sobre igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Se ha avanzado, pues, en la cobertura normativa para combatir la discriminación asociada al motivo “sexo/género”. Sin embargo, el desarrollo normativo a nivel autonómico es menor respecto al resto de motivos de discriminación. Se detalla a continuación las normas identificadas (prescindiendo de aquellas que regulan específicamente la igualdad basada en el sexo o el género):

Andalucía	Ley 2/2014, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales de Andalucía.
Aragón	Ley 4/2018, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón.
Baleares	Ley 8/2016, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la LGTBI fobia.
Canarias	Ley 8/2014, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales.
Castilla y León	Proposición de Ley de Igualdad social de la Diversidad sexual y de género y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género.
Cataluña	Ley 16/2009, de Centros de Culto Ley 20/1991, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas. Ley 14/2010, de derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia. Ley 11/2014, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia.
Comunidad Valenciana	Ley 12/2008, de protección integral de la infancia y la adolescencia de la Comunitat Valenciana. Ley 8/2017, integral del reconocimiento del derecho a la identidad y a la expresión de género en la Comunitat Valenciana.
Extremadura	Ley 12/2015, de igualdad social de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
Galicia	Ley 2/2014, por la igualdad de trato y la no discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales en Galicia.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

La Rioja	Proposición de Ley de Igualdad, Reconocimiento a la identidad de género y derechos de las personas transexuales.
Madrid	Ley 2/2016, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid. Ley 3/2016, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.
Murcia	Ley 8/2016, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
Navarra	Ley Foral 12/2009, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales (derogada). Ley foral 8/2017, para la igualdad social de las personas LGBTI.
País Vasco	Ley 14/2012 de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales.

Ahora bien, este conjunto de leyes prevé tanto medidas de tipo penal como vías administrativas para el tratamiento de los casos de discriminación denunciados en España. La primera de estas rutas se regula fundamentalmente por las disposiciones del CP. Por ejemplo, en el ámbito del empleo, el artículo 314 de ese ordenamiento tipifica la discriminación laboral;²³ si la situación persiste tras el requerimiento judicial o sanción administrativa a la empresa o empleador, la víctima puede presentar denuncia ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Fiscalía o en cualquier Juzgado. Otros delitos en este mismo ámbito son contemplados por los artículos 311, 312, y 313. Por otra parte, el Real Decreto Legislativo 5/2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), en sus artículos 8, 10, 16 y 46 *bis* tipifica infracciones en materia de igualdad de trato y no discriminación en el ámbito del empleo.

Otra tipología delictiva que contiene el Código Penal son los denominados “Delitos de odio”.²⁴ Se establecen dos categorías de delitos:

1. Cualquier delito al que resulte de aplicación la agravante genérica relativa a cometerlo “por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, razones de sexo, la enfermedad que padezca o su discapacidad”.²⁵

²³ Aquella que haya producido una grave discriminación contra una persona como consecuencia de su ideología, religión o creencias, pertenencia a una raza, etnia o nación, su sexo, orientación sexual, etc.

²⁴ En España se adoptó la definición de la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OSCE).

²⁵ Artículo 22.4 del CP. 1. Los delitos más habituales a los que suele aplicarse este agravante son: Delitos contra la vida (artículos 138 y 139 CP); Delitos de lesiones (artículos 147 y ss.); Detenciones ilegales (artículos 163 y ss. CP); Delito de amenazas (artículos 169 y ss. CP); Delito de amenazas a colectivos (artículo 170 CP); Delito de coacciones (artículo 172 CP); Delitos contra la integridad moral (artículos 173 y ss. CP); Delitos contra la libertad e indemnidad sexual (artículos 178 y ss. CP); Delitos contra el honor (artículos 205 y ss. CP); Delitos contra la propiedad (artículos 234 y ss. CP).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

2. Delitos específicos de discriminación, odio o intolerancia que tienen como objetivo penar conductas cuyo contenido discriminatorio o de odio forma parte del propio tipo penal.²⁶

La atención a las víctimas de hechos discriminatorios y delitos de odio ha mejorado considerablemente en España por existir ahora distintos tipos de recursos para denunciar:

- Hay servicios especializados en motivos específicos de discriminación. También se ha avanzado en consolidar un sistema basado en la asociación con ocho organizaciones no gubernamentales especializadas en el trabajo con población inmigrante y con experiencia en defender y promover el reconocimiento de los derechos de algunos grupos que integran las denominadas “minorías étnicas” arraigadas en España.²⁷ Por

²⁶ Los delitos en los cuales la discriminación o el odio son elementos del propio tipo penal (algunos fueron afectados por la modificación del Código Penal que entró en vigor el 1 de julio de 2015, en virtud de la Ley Orgánica 1/2015, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, del CP), incluyen los siguientes:

- a) Delitos de amenazas a grupos determinados de personas (artículo 170.1 del CP).
- b) Delitos de tortura por razones basadas en alguna forma de discriminación (artículo 174.1º, inciso segundo, del CP).
- c) Delito de revelación de secretos (artículo 197, apartado 5, CP): revelación de datos personales referentes a ideología, religión, creencias, salud, origen racial o vida sexual.
- d) Delitos de discriminación en el empleo público o privado (artículo 314 del CP).
- e) Delitos tradicionalmente asociados a la incitación al odio, la violencia o la discriminación (artículo 510 del CP). Estos

fueron objeto de una profunda reforma para considerar tres tipos de conductas:

- » El fomento, promoción o incitación al odio y la discriminación por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, género, enfermedad o discapacidad.
- » La producción, distribución o venta de materiales que fomenten, promuevan o inciten, directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, o parte de él, por los motivos anteriormente mencionados.
- » La negación o trivialización grave o el enaltecimiento de los delitos de genocidio, de lesa humanidad o contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, o a sus autores.

Asimismo, en el artículo 510.2º CP, se contemplan varias conductas punibles:

- » Las referidas a delitos que afectan a la dignidad de la persona mediante la humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos a los que se refiere el apartado anterior.
- » Los delitos referidos a la distribución, difusión o venta de materiales que enaltezcan o justifiquen por cualquier medio de expresión pública o de difusión, los delitos que hubieran sido cometidos contra un grupo, o parte de él, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél.
- f) Delito de denegación de prestaciones públicas a las que se tenga derecho (artículo 511) por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, situación familiar, por razones de género, enfermedad o discapacidad. Es aplicable también a las asociaciones, fundaciones, sociedades o corporaciones o contra sus miembros.
- g) Delito de denegación de prestaciones profesionales o empresariales a las que se tenga derecho (artículo 512).
- h) Delito de asociación ilícita previsto para aquellas asociaciones que fomenten, promuevan o inciten, directa o indirectamente, al odio, la hostilidad, discriminación o violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad (artículo 515, apartado 4º).
- i) Delitos contra los sentimientos religiosos (artículos 522 a 526).
- j) Delito de genocidio (artículo 607).
- k) Delito de lesa humanidad (artículo 607 bis).

²⁷ Ver, *infra*, en sección VI, lo relativo al Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, con un Servicio de asistencia a víctimas, activo desde 2010.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

otra parte, para la atención de los casos de discriminación por discapacidad, existe la Oficina de Atención a la Discapacidad, dependiente del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Además de estos recursos especializados, también existen otros recursos a nivel autonómico y local.

- En el caso de acudir a la vía penal, existe la previamente referida red de Servicios de las Fiscalías Provinciales para la Tutela Penal de la Igualdad de Trato y contra la Discriminación, ante las cuales se puede formular denuncia, aparte de la posibilidad de hacerlo en la Comisaría o Juzgado de Guardia correspondiente. Una asistencia específica se puede obtener en las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos, tanto dependientes del Ministerio de Justicia, como de los gobiernos autonómicos.
- Con relación al motivo de discriminación por orientación sexual e identidad de género, la asistencia a las víctimas la coordinan las organizaciones de la sociedad civil, sin que haya ningún mecanismo u organismo estatal que se ocupe de la atención y acompañamiento a este grupo de víctimas. Sin embargo, desde el Gobierno central se apoya la labor de las organizaciones no gubernamentales, mediante la convocatoria de subvenciones y respaldo institucional. Dentro de una de las principales convocatorias,²⁸ desde el año 2014, se financian medidas para reforzar los servicios de atención a las víctimas, lo que ha beneficiado proyectos dirigidos a las personas LGBT que han sido víctimas de delitos discriminatorios o de odio.

Los niveles de denuncia son todavía muy bajos (se sitúan en torno al 10%²⁹), lo que se explica en parte por el bajo nivel de conocimiento que sobre sus propios derechos tienen las víctimas, en parte por su desconfianza hacia la justicia o, incluso, por la relativización del trato discriminatorio. También existe poco conocimiento sobre los organismos de defensa y promoción de los derechos, entre los que destaca la Oficina del Defensor del Pueblo.³⁰ Por ello se publicó, en 2015, la guía “Cómo actuar ante casos de discriminación y delitos de odio e intolerancia: guía práctica”, en dos versiones (una para juristas y otros profesionales, y otra dirigida a la ciudadanía en general).³¹

²⁸ Directamente financiada con cargo a un porcentaje del impuesto sobre la renta de las personas físicas. En las tres últimas convocatorias correspondientes a 2016, 2017 y 2018, el Estado subvencionó cinco proyectos dirigidos a las víctimas de la comunidad LGBT, por un importe total de €85,045.

²⁹ Dato extraído del estudio “Percepción de la discriminación por el origen racial o étnico por parte de las potenciales víctimas en 2013”, realizado por el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica.

³⁰ El informe “Evolución de la discriminación en España”, publicado a comienzos de 2018, señala que 80% de la población general afirma haber oído hablar de esta institución.

³¹ La guía busca facilitar información básica que permita a las personas que hayan sido objeto de un trato discriminatorio, o de delitos de odio, conocer en términos sencillos y accesibles qué mecanismos de respuesta prevé el ordenamiento jurídico y qué trámites y procedimientos pueden iniciar para impugnar dicha discriminación.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

En materia de atención a las víctimas, en el ámbito nacional, tres órganos prestan asistencia a las víctimas (además de tener otras funciones, como la información, investigación y sensibilización en temas de igualdad):³²

- El Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (motivo sexo-género)
- El Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (motivo origen racial o étnico de las personas)
- La Oficina de Atención a la Discapacidad (motivo discapacidad)

Además, en los casos en los que involucran dependencias públicas, existe la vía de la queja administrativa ante el Defensor del Pueblo (o las Defensorías del Pueblo existentes en la mayoría de las comunidades autónomas). También existen Fiscalías Provinciales de Tutela Penal de la Igualdad y no Discriminación.³³

Por otra parte, distintas organizaciones sociales (y entidades especializadas del tercer sector, con financiamiento de fondos públicos provenientes de la administración española y la Unión Europea) trabajan con programas específicos en materia de discriminación, atención, intervención, asesoramiento social y legal de las potenciales víctimas, así como en actividades de sensibilización, formación, comunicación, prevención del racismo y la xenofobia.³⁴

Existen también mecanismos previstos para la reparación del daño a personas que sufren prácticas discriminatorias. En el ámbito laboral existen distintos mecanismos para efectuar una reclamación por discriminación. Una de ellas es la vía de la jurisdicción social: el artículo 181 de la Ley de Procedimiento Laboral (LPL) establece que el tratamiento discriminatorio por razón de sexo, edad, origen étnico o racial, discapacidad, orientación e identidad sexual, religión o creencias se tramitará con arreglo a la modalidad procesal de tutela de derechos fundamentales. Esto implica no sólo la nulidad y el cese del comportamiento antisocial, sino la reparación de las consecuencias del acto con una indemnización. Si el proceso suscita una cuestión de discriminación por razón de sexo, el juez (o tribunal) puede recabar el dictamen de los organismos públicos competentes.³⁵ En estos procesos se produce además una inversión de la carga de la prueba (artículo 96 LPL): en presencia de indicios de discriminación en la demanda, corresponde al demandado aportar una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas que haya adoptado y de su proporcionalidad.

³² Existen también recursos autonómicos especializados en un motivo o colectivo concreto susceptible de ser discriminado.

³³ Creadas por Decreto de 10 de octubre de 2011.

³⁴ Ver infra, sección VI relativa al trabajo de las OSC.

³⁵ Artículo 95.3 LPL.

La Ley 19/2007 contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte incluye, en su Título II, un régimen sancionador. En el orden jurisdiccional penal, el Estatuto de la víctima del delito establece la justicia restaurativa de la víctima e incluso a familiares afectados colateralmente.³⁶

Marco institucional

Hasta la fecha, en España no existe un órgano o “autoridad” responsable por atender, de una forma integral, todos los motivos de discriminación. Pero la discriminación está prohibida en España y las administraciones públicas están obligadas a respetar y fomentar la igualdad, por lo que en principio se trabajan todos los motivos de discriminación desde un mismo plano, sin que se otorgue preferencia a uno sobre otro. La necesidad de fortalecer los mecanismos contra la discriminación se atiende con actividades de formación,³⁷ esfuerzos de coordinación y con la colaboración entre los departamentos ministeriales participantes en esta materia.

Se ha avanzado en llevar a tramitación parlamentaria dos anteproyectos legislativos: uno para combatir la discriminación en general³⁸ y crear una autoridad garante de la igualdad de trato (con apego a los estándares de la legislación de la Unión Europea). El otro proyecto concierne específicamente al combate de la discriminación a minorías sexuales.³⁹ Este último refleja un clima de opinión: La mayoría de la población española manifiesta una actitud positiva y de respeto a los derechos de quienes integran este colectivo.⁴⁰ Asimismo, hay avances en la normalización de la diversidad sexual en el país.⁴¹

El diseño del entramado organizacional público para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones constitucionales considera departamentos y organismos especializados en la materia, responsables de diseñar, poner en operación y evaluar políticas públicas.⁴² Algunos de estos organismos se han especializado en la atención de causas específicas de discriminación. Por antigüedad, son los más arraigados: la promoción de la igualdad de oportunidades entre hom-

³⁶ Derecho a obtener los servicios de la justicia restaurativa orientada a la reparación material y moral de la víctima.

³⁷ Dirigidas tanto a los operadores jurídicos como a las personas que trabajan en entidades sociales.

³⁸ Anteproyecto de Ley Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación.

³⁹ Anteproyecto de Ley contra la discriminación por orientación sexual, identidad o expresión de género y características sexuales, y de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales.

⁴⁰ Datos sobre discriminación del Eurobarómetro de 2015 muestran que estas opiniones cuentan con más respaldo en España que en el conjunto europeo.

⁴¹ España se reconoce como uno de los países donde el colectivo LGBT sufre menos discriminación, al compararse con otros países europeos y del mundo.

⁴² El artículo 149.1.1ª de la Constitución dispone que “El Estado tiene competencia exclusiva sobre [...] la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

bres y mujeres, así como el combate a la discriminación por motivos de género o por discapacidad.

Entre las diferentes instancias, vale la pena destacar la Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad (DGITD),⁴³ cuya creación evidencia el compromiso del Gobierno español con la lucha contra todo tipo de discriminación y en favor de la valoración positiva de la diversidad. Dicho organismo público tiene entre sus cometidos: diseñar, programar y coordinar medidas que contribuyan a la promoción de la igualdad; realizar informes, estudios y análisis en las materias que afecten a la igualdad de trato y la no discriminación; asistir y proteger a las víctimas de discriminación; proponer, elaborar y desarrollar las normas, actuaciones y medidas dirigidas a asegurar la igualdad de trato y de oportunidades de personas LGBTI o el seguimiento de las políticas públicas dentro de la UE y los organismos internacionales competentes en materia de diversidad.

Desde la DGITD se trabaja en la aplicación del principio de igualdad de forma transversal, lo que implica que las cuestiones relacionadas con la igualdad y la no discriminación deben considerarse en todas las fases de la puesta en marcha de políticas públicas, desde su diseño y planificación hasta su implementación y evaluación. Como parte de los esfuerzos para mejorar la imagen social de algunos grupos o comunidades que históricamente han sufrido una mayor exposición a la discriminación, se han emprendido medidas para fomentar un tratamiento igualitario, justo y digno a la ciudadanía gitana⁴⁴ en los medios de comunicación y la publicidad. A manera de ejemplo reciente, en 2016 se publicaron, a instancias del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, las “Recomendaciones para el tratamiento de la comunidad gitana en los medios de comunicación”.

Por su parte, el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO, en lo sucesivo) tiene su antecedente en el antiguo Instituto de la Mujer, fundado en 1983. En todas las comunidades autónomas se han creado instituciones homólogas. La creación en 2014 del nuevo organismo, refundiendo otros centros directivos, supuso su reforzamiento, al ampliar su espectro de atención. Por su parte, la Oficina de Atención a la Discapacidad (dependiente del Consejo Nacional de la Discapacidad) es el órgano especializado en la materia, que asesora las consultas, reclamaciones y denuncias interpuestas por personas discapacitadas que han sufrido discriminación. Todos estos organismos forman parte del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y dependen de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

⁴³ Adscrito al Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, dependiente de la Secretaría de Estado de Igualdad.

⁴⁴ Como se verá más adelante, uno de los grupos sociales más afectados por la discriminación en España es la población gitana.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Corresponde al IMIO⁴⁵ proponer y desarrollar la política del Gobierno en materia de igualdad, de prevención y eliminación de toda clase de discriminación. Para ello, debe diseñar, programar y coordinar las actuaciones y medidas que, en el ámbito de la Administración General del Estado, contribuyan a promover la igualdad de trato y la no discriminación, así como la colaboración en la materia con las comunidades autónomas y otras entidades públicas y privadas. Asimismo, se atribuyen al IMIO las competencias de impulsar y desarrollar tanto la aplicación transversal del principio de igualdad de trato y no discriminación, como la tarea de formular iniciativas y actividades de sensibilización social, información, formación, participación, y cuantas otras sean necesarias para promover la igualdad de trato y no discriminación de las personas. También son competencia del IMIO las políticas públicas para promover la igualdad y no discriminación por motivos de orientación sexual, o de identidad de género; este organismo desarrolla tanto políticas transversales en la materia, como otras acciones más específicas, destinadas a grupos especialmente expuestos a la discriminación.

El estatus de Organismo de Igualdad lo detenta el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica,⁴⁶ creado en 2007, con la misión de promocionar el principio de igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico en ámbitos como la educación, la sanidad, el acceso a las prestaciones, servicios sociales, a la vivienda, al empleo, a la formación, etc. Sus funciones son: asesorar a las víctimas de discriminación; publicar estudios, investigaciones, así como informes sobre proyectos normativos, planes, programas etc.; promover medidas que contribuyan a la igualdad de trato y a la eliminación de la discriminación formulando recomendaciones y propuestas. Desde 2010, el Consejo forma parte de la Red Europea de Organismos de Igualdad (EQUINET).

Para hacer más eficaz la protección de los derechos reconocidos a las víctimas de los delitos de odio y discriminación, el Estatuto de la Víctima del Delito, en vigor desde el 1 de enero de 2016,⁴⁷ regula el funcionamiento de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito y crea un órgano, con carácter consultivo, denominado Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas (Adscrito a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia del Ministerio de Justicia). Dicho Consejo tiene por misión velar por el respeto de los derechos de las víctimas y por el buen funcionamiento del sistema de asistencia.

En el ámbito subnacional, existen también organismos locales de prevención y combate contra la discriminación. La aplicación transversal del principio de igualdad exige que

⁴⁵ Artículo 4.1. k) del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero.

⁴⁶ Directiva 2000/43.

⁴⁷ Ley 4/2015 y Real Decreto 1109/2015, del 11 de diciembre.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

las administraciones locales dediquen parte de sus recursos a la creación de mecanismos para la tutela y promoción de la igualdad de trato y la no discriminación en sus políticas y planes en el ámbito local. Por ello, la mayoría de los ayuntamientos tiene planes estratégicos de igualdad que involucran a distintas concejalías; el avance es más notable en el combate a la discriminación por motivos asociados al sexo-género.⁴⁸

En algunas administraciones locales existen unidades específicas de policía local dedicada específicamente a estos temas, como Madrid. A manera de ejemplo: La policía municipal de distintas localidades de la Comunidad de Madrid (incluida la ciudad de Madrid) creó un grupo *ad hoc* de gestión de la diversidad. En otras ciudades españolas, la policía local se ha adherido a una Plataforma de Gestión de la Diversidad, constituida por una asociación policial junto a entidades de la sociedad civil organizada especializadas en materia de igualdad de trato y no discriminación.

El Ministerio del Interior creó, en 2017, tanto la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio, como el Servicio de Asistencia a Víctimas de Discriminación por Origen Racial o Étnico (con más de 80 sedes distribuidas en todo el territorio nacional y dependiente del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial). Este Consejo lo constituyen entidades de la sociedad civil y está financiado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Su cometido es informar, asesorar y documentar (con un protocolo de actuación) casos e incidentes discriminatorios, en apoyo de las potenciales víctimas de discriminación racial. Al tiempo, el Consejo es responsable de elaborar memorias de los distintos ámbitos (públicos y privados) donde se produce tal discriminación: empleo, vivienda, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, bienes y servicios, salud, etc.

Políticas y programas

El marco normativo vigente en España contiene orientaciones claras para que las distintas instancias del sector gubernamental en el ámbito nacional promuevan estrategias, planes y acciones de lucha contra la discriminación. En muchos casos, esas disposiciones exigen a los organismos públicos: aprobar planes de igualdad o estrategias que incorporen acciones específicas en la materia; revisar la normativa; desarrollar instrumentos y acciones de formación, información y sensibilización; prestar asistencia a las víctimas; recopilar datos sobre igualdad y sobre registros de delitos; realizar contrataciones responsables; garantizar el seguimiento y evaluación de los proyectos y programas; coordinarse y colaborar con otras

⁴⁸ En el marco de un proyecto europeo, se intentó identificar y sistematizar durante 2014 las distintas iniciativas y servicios desarrollados por las entidades locales de combate a la discriminación. Para ello, se contactó con entidades locales de más de 5000 habitantes y se recopilaron 264 experiencias y servicios de 93 entidades locales.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

instituciones; considerar el diálogo y la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y otros actores clave, etc.

Ejemplos recientes de estrategias o planes específicos en materia de igualdad y no discriminación son los siguientes:

- Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2014-2016.
- Estrategia Integral contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia.
- Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020.
- Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020.
- Estrategia Española de Juventud 2020.
- Estrategia Estatal LGBTI (sin publicar).

Otros proyectos relevantes se sintetizan en la siguiente tabla:

Convocatoria PROGRESS de fomento del empleo y la solidaridad social (2007-2013)	Nombre del Proyecto
2011	TODOIMÁS. Foro para la Igualdad de Trato y la no Discriminación
2012	<i>Formación en materia de aplicación transversal del principio de igualdad de trato y no discriminación en las políticas públicas</i>
2013	<i>Proyecto CORE (Conociendo la Discriminación Reconociendo la Diversidad). Varias actividades</i>
Convocatoria REC (Rights, Equality and Citizenship)	Nombre del Proyecto
2018-2019	<i>Avanzando en la gestión de la diversidad LGBT en el sector público y privado. ADIM (en ejecución)</i>

Investigación, educación y comunicación

En España se han consolidado diversos esfuerzos para documentar y estudiar el fenómeno de la discriminación en sus distintos aspectos. Algunas de esas iniciativas son los estudios de opinión realizados con financiamiento público. Destacan entre ellos los siguientes:

- Encuestas a población general:
 - » Encuesta sobre percepción de la discriminación en España (2013). Primera encuesta específica sobre el tema en España; se realizó en colaboración con el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Su finalidad fundamental fue medir la evolución de la percepción de la población general ante la discriminación, la experiencia y actitudes de las víctimas (como víctimas o testigos) frente a hechos discriminatorios, el grado de conocimiento de sus derechos y la valoración sobre las políticas públicas frente a la discriminación. En 2014 se publicó un informe de explotación de los datos: *Los perfiles de la discriminación en España: Análisis de la encuesta CIS-3,000 de percepción de la discriminación*.
 - » Encuesta sobre percepción de la discriminación en España (2016). A finales de 2016 se realizó el trabajo de campo de una nueva aplicación que repetía los reactivos y metodología de la anterior. En esta ocasión se publicó un informe de explotación e interpretación de datos con un enfoque comparado: *Evolución de la discriminación en España: informe de las encuestas IMIO-CIS 2013 y 2016*
- Encuestas a potenciales víctimas:
 - » *Estudio sobre percepción de la discriminación por el origen racial o étnico por parte de las potenciales víctimas en 2013*. Es la continuación de una serie temporal iniciada en 2010. Se ha realizado en tres ocasiones (en 2010, 2011 y 2013) y en 2018 se inició otra encuesta-estudio. Se trata de un estudio realizado a propuesta del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, con objeto de trazar la evolución en el tiempo de la percepción y experiencia de las personas pertenecientes a ocho grupos de minorías étnicas con peso demográfico en España.
- Otras investigaciones:
 - » *Abrazar la diversidad: propuestas para una educación libre de acoso homofóbico y transfóbico* (2015).
 - » *Las personas LGBT en el ámbito del empleo en España: hacia espacios de trabajo inclusivos con la orientación sexual e identidad y expresión de género* (2017).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- » Estudio exploratorio sobre la percepción de la discriminación por edad en el empleo.

Uno de los aprendizajes más importantes en materia de elaboración de estadísticas y estudios es que hay que entablar relaciones colaborativas con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la comunidad LGBT. Hasta la fecha siempre se han abierto procesos participativos con las entidades especializadas y los agentes sociales. Todos los estudios y encuestas han sido sometidos a procesos de consulta y contraste de resultados, por lo que todos ellos han contado con el respaldo de estas organizaciones.

Asimismo, se han desarrollado acciones de sensibilización dirigidas a jóvenes y adolescentes con el objetivo de promover mensajes positivos sobre la diversidad entre este segmento de población, fundamental para evitar la reproducción de los estereotipos que generan comportamientos discriminatorios, e informar sobre el derecho a la no discriminación y recursos públicos existentes para combatirla.⁴⁹

Asimismo, en colaboración con la Fundación para la Diversidad, se han desarrollado acciones de sensibilización dirigidas a personal de las empresas, con el objetivo de difundir y promover la implantación del *Charter de la Diversidad*. Iniciativa impulsada por la Comisión Europea, el *Charter* es un código, con carácter voluntario, que firman las empresas para comprometerse en la gestión de la diversidad en su seno.

Una de las medidas más exitosas de lucha contra la discriminación fue la creación, en 2010, del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica. En calidad de servicio estatal gratuito, a esa instancia pueden dirigirse todas las posibles víctimas de discriminación racial o étnica. El Servicio utiliza la interlocución, la negociación y mediación como métodos para abordar los incidentes discriminatorios registrados.

Por otra parte, ante el reto que impone el potencial de internet en la propagación del discurso racista, xenófobo y de odio, el Gobierno español colabora con Google, mediante la iniciativa *Global YouTube Creators for Change*, en la campaña “Somos más. Contra el odio y el radicalismo”, con el objetivo de prevenir y sensibilizar sobre el discurso de odio y la radicalización violenta. Se parte de la premisa de que este tipo de iniciativas ayudan a tomar conciencia sobre algunos retos, a partir de un enfoque de prevención, a la vez que se fomenta la tolerancia, el respeto y la integración. La mayoría de las personas que son objeto de racismo e intolerancia en las redes no son conscientes de que pueden denunciar; en muchos casos no saben que el discurso del odio es un delito perseguido por la legislación española.⁵⁰

⁴⁹ Un ejemplo destacado es la campaña institucional *YOSOYTÚ Mézclate* y *YOSOYTÚ Diversidad* (ver, *infra*, sección V).

⁵⁰ La libertad de expresión es un derecho amparado por el artículo 20 de la Constitución que, sin embargo, no ampara los discursos excluyentes, racistas, sexista, homófobos y, en definitiva, que incitan al odio y la intolerancia.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Se ha trabajado también en otras áreas. Vale la pena señalar la identificación y prevención del acoso homofóbico y transfóbico en el ámbito educativo, al promover la capacitación y formación de la comunidad educativa, no sólo en la erradicación de este fenómeno, sino también en la correcta atención a la diversidad del alumnado y sus familias.⁵¹ Estas formaciones se dirigieron a docentes, tutores, orientadores, integrantes de equipos directivos y demás miembros de la comunidad educativa y tendrán continuidad en 2019.

También se ha avanzado en la formación del funcionariado público, incorporando herramientas para gestionar tanto el funcionamiento de plantillas integradas con perfiles incluyentes, así como para atender a una ciudadanía caracterizada por su diversidad (de esta forma, el funcionariado está más preparado para interactuar y resolver posibles conflictos con personas de otras culturas, nacionalidades y necesidades).⁵²

Por otra parte, se ha avanzado también en cuanto a la instalación de capacidades para el combate a la discriminación en el país, mediante programas de formación de cuadros profesionales. Una iniciativa destacada es el proyecto europeo que se coordina desde el IMIO: *ADIM. Avanzando en la gestión de la diversidad LGBT en el sector público y privado*. La *Comissao para a Cidadania e Igualdade de Género* de Portugal funge como socio en esta iniciativa, en la que participan tanto personas expertas de diferentes universidades españolas y portuguesas, como empresas de ambos países.

La ley española dispone que se considera como falta muy grave incurrir en “Aquellas conductas que atenten contra la dignidad personal de otros miembros de la comunidad educativa, que tengan como consecuencia una discriminación o acoso basado en el género, orientación o identidad sexual, o un origen racial, étnico, religioso, de creencias o de discapacidad, o que se realicen contra el alumnado más vulnerable por sus características personales, sociales o educativas”.⁵³ Con ello se muestra a los alumnos el rechazo institucional a las prácticas de discriminación. Esta enseñanza práctica se complementa con los contenidos curriculares que, en el caso de la educación primaria, deben considerar “el desarrollo de los valores que fomenten la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y la prevención de la violencia de género, y de los valores inherentes al principio de igualdad de trato y no discriminación por cualquier condición o circunstancia personal o social”.⁵⁴

⁵¹ Es imprescindible mencionar la experiencia del proyecto “Abrazar la diversidad: propuestas para una educación libre de acoso homofóbico y transfóbico”. Como parte del proyecto, se han desarrollado dos instrumentos esenciales: una guía práctica y acciones formativas en diferentes puntos de la geografía española en los últimos tres años.

⁵² De manera específica, se imparten módulos de igualdad de trato y no discriminación al funcionariado de las escalas predirectivas y directivas de nuevo ingreso, así como al Cuerpo de Instructores de la Oficina de Asilo y Refugio, a personal técnico de distintos ministerios, a jueces, abogados/as, y otros agentes clave, bien de las distintas administraciones públicas o de las organizaciones de la sociedad civil.

⁵³ Ley Orgánica 8/2013 para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), artículo 124.

⁵⁴ Real Decreto 126/2014, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria, artículo 10.3. Esta propuesta de contenidos del bloque de Ciencias Sociales se justifica así: “La finalidad última del área es conseguir la transmisión y puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación”.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

En lo que corresponde a la difusión pública de mensajes e información que denuncien las causas y consecuencias del fenómeno de la discriminación, destaca el esfuerzo realizado por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con una campaña de sensibilización para jóvenes: el programa YOSOYTÚ. Presentada en dos ediciones (2013 y 2015), la campaña consideró actividades para promover la toma de conciencia sobre el problema y para sensibilizar al público adolescente y joven (13 a 20 años) sobre la importancia de valores como la tolerancia, la igualdad de trato y la no discriminación. Asimismo, buscaba mejorar el conocimiento y reconocimiento positivo de la diversidad como un elemento que enriquece a la sociedad. Puso a disposición del público materiales gráficos e informativos sobre igualdad de trato, no discriminación y sociedad diversa, así como varias propuestas para trabajar en el aula, mediante un portal en internet.⁵⁵

Las dos ediciones de esta campaña contaron con una amplia difusión *online* (*web* y redes sociales), cartelería y un certamen artístico para favorecer la participación de la población destinataria y otros agentes intermediarios (centros educativos, familias, asociaciones juveniles, centros artísticos, etc.). El certamen *online* tenía como propósitos permitir al público juvenil expresar, con su propio lenguaje, los valores de ser “diferentes pero iguales” en una sociedad diversa, su apuesta por el respeto a los demás y en contra de la intolerancia. Las organizaciones de la sociedad civil española, así como las autoridades subnacionales, han impulsado otras iniciativas similares a la descrita.

Con una dimensión internacional, el IMIO, en colaboración con la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, así como con la Fundación Secretariado Gitano, apoyó la difusión de una campaña del Consejo de Europa contra los estereotipos de la población gitana: *DOSTA!*

Las organizaciones de la sociedad civil

La estructura institucional con la que España atiende algunos aspectos del problema social de discriminación considera el trabajo conjunto con las organizaciones sociales con actividades en ese campo. En el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica (órgano colegiado de la Administración General del Estado, adscrito al IMIO) tienen representación las áreas competentes del gobierno y entidades sociales. Mediante la licitación, en concurso abierto, de un contrato público, se adjudica la instru-

⁵⁵ <www.yosoytuidiversidad.es>. La campaña también presentaba en su web recursos didácticos existentes para combatir la discriminación, así como información sobre la discriminación y la diversidad y los recursos existentes para combatir incidentes discriminatorios.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

mentación del Servicio de Asistencia a una organización de la sociedad civil especializada en la materia. Actualmente, el servicio está adjudicado a la Fundación Secretariado Gitano. Para asegurar presencia del servicio de atención a víctimas en el conjunto del territorio español, esa fundación subcontrata a otras organizaciones sociales con trayectoria y experiencia especializada en atender a inmigrantes y luchar contra la discriminación: Accem, CEAR, Cruz Roja Española, Fundación CEPAIM, Movimiento por la Paz-MPDL, Movimiento contra la Intolerancia y Red Acoge.

Algunas de las actividades que esas y otras organizaciones civiles realizan en el marco del combate a la discriminación son:

- *Accem*. Acompañamiento y asesoría a migrantes y a víctimas de incidentes de discriminación originados por su origen racial o étnico. Asesoría social y legal, así como intervención ante tribunales. Campañas de sensibilización a profesionales (agentes sociales y policía); trabajo en centros educativos para prevenir racismo, xenofobia y otras formas de intolerancia; trabajo de sensibilización con víctimas potenciales.
- *Federación SOS Racismo*. Trabajo contra la discriminación racial o por origen étnico; asistencia a víctimas y actividades de sensibilización.
- *Fundación Secretariado Gitano*. Trabajo contra la discriminación racial o por origen étnico; asistencia a víctimas de esos tipos de discriminación. Actividades de sensibilización.
- *Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales (FELGTB)*. Combate a la discriminación por orientación sexual o identidad de género. Atención a víctimas por delitos de odio. Sensibilización.
- *Colegas*. Combate a la discriminación por orientación sexual o identidad de género. Asisten a víctimas de ese tipo de discriminación mediante el Observatorio Español contra la *Lgtbfofia*. Realizan trabajo de sensibilización.
- *Fundación Triángulo*. Especializada en discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. Ofrecen asistencia a víctimas y realizan trabajo de sensibilización.
- *CERMI*. Combate la discriminación originada por motivos de discapacidad; asisten a víctimas y realizan campañas de sensibilización.
- *Fundación RAIS*. Con trabajo especializado en combatir los delitos de odio. Cuentan con una oficina virtual que brinda asistencia a personas sin hogar, víctimas de delitos de odio. Trabajan en sensibilización por medio de *Hatento. Observatorio de Delitos de Odio contra Personas sin Hogar*.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

El IMIO ha establecido espacios de diálogo y colaboración con distintos actores sociales para poner en operación proyectos, así como para elaborar informes y estudios. Con ello, la entidad gubernamental se beneficia con el conocimiento, de primera mano, de las situaciones concretas de los grupos de población a los que esos actores sociales representan. El IMIO, por medio de su Subdirección General para la Igualdad de Trato y la no Discriminación, cuenta con representación en los siguientes órganos colegiados:

- Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.
- Consejo Estatal del Pueblo Gitano.
- Consejo General de la Ciudadanía Española en el Exterior (CGCEE).
- Comisión Interministerial de Asilo y Refugio.
- Consejo Estatal de ONG'S de Acción Social.
- Comisión Asesora de Libertad Religiosa.

Por otra parte, un ejemplo de los espacios de interlocución existentes entre actores de la sociedad civil organizada e instancias del sector público es el trabajo que, por su parte y en paralelo, realiza *Accem*. Algunas de las iniciativas en las que participa son:

- Grupo de trabajo sobre discurso de odio, de la Comisión de Seguimiento del Convenio Marco de Cooperación y Colaboración.
- Foro para la integración social de los inmigrantes.
- Grupo de trabajo sobre la Propuesta de Ley de Igualdad de Trato y No discriminación, en los ámbitos competenciales estatal y autonómicos en el ICAM (Colegio de Abogados de Madrid).
- Participación en la redacción del Proyecto de Ley de Igualdad de Trato, por invitación de grupos políticos autonómicos de Comunidad de Madrid.
- Propuestas de mejora: turno de oficio (beneficio de justicia gratuita) referido a casos discriminatorios en los órdenes jurisdiccionales más afectados (contencioso-administrativo, laboral y penal, este último para lo referido a delitos de odio).

Algunas entidades de la sociedad civil se han agrupado en redes⁵⁶ para lograr una estructura con implantación nacional, con objeto de reforzar su presencia y mejorar, con ello, la eficacia de su trabajo. Destaca a su vez, la *Plataforma Policial para la Gestión de la Diversidad*, cuyo objetivo nuclear es mejorar la gestión de la diversidad social por parte de

⁵⁶ Así ocurre con la Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales (FELGBTB), *Accem* o la Federación SOS Racismo, todas ellas previamente referidas.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

los servicios policiales y las instancias gubernamentales con competencia en materia de seguridad pública. Como espacio de encuentro entre representantes de la sociedad diversa y los servicios policiales, esa iniciativa promueve mejoras en los procedimientos de actuación de esos servicios, a fin de garantizar a los colectivos minoritarios, los más vulnerables, un trato policial igualitario.

GUATEMALA

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 4 establece la libertad e igualdad en dignidad y derechos.
Ley específica sobre discriminación	No
Organismo especializado	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA)
Tipificación del delito de discriminación	El Código Penal artículo 202 establece el delito de discriminación

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

Con una superficie territorial de 108,889 kilómetros cuadrados, Guatemala es un país multilingüe, multiétnico y pluricultural, en el que conviven cuatro pueblos con sus respectivas culturas y cosmovisiones: Maya, Garífuna, Xinka y ladino/mestizo. El carácter pluricultural, además, es manifiesto en la diversidad de lenguas nacionales; en Guatemala se hablan 22 idiomas mayas,¹ las lenguas garífuna y xinka, todas reconocidas en la Ley de Idiomas Nacionales, así como el español.²

Debido a los procesos históricos de exclusión, racismo y discriminación racial, en la población indígena se observan los mayores porcentajes de pobreza y pobreza extrema, analfabeta o con bajo nivel de escolaridad. Esto se ve reflejado también en las altas cifras de desnutrición infantil y de mujeres en edad fértil, empleos con baja remuneración, sin ninguna o muy escasa protección social, y con limitado acceso a servicios básicos de agua, saneamiento, electricidad, caminos o acceso a mercados, entre otros.

Según datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, la pobreza total aumentó de 53.71% a 59.3% entre los años 2011 y 2014. Los cuatro departamentos que tienen mayor pobreza son los que tienen mayor población indígena: Alta Verapaz, 83%; Sololá, 81%; Totonicapán, 77.5%, y el Quiché, 75%.³ Sin embargo, el analizar la situación

¹ Awakateko, Achi, Akateko, Ch'orti', Chuj, Chalchiteko, Itza', Ixil, Kaqchikel, K'iche', Mam, Mopan, Jakalteko (Popti'), Poqomam, Poqomchi' Q'anjob'al, Q'eqchi', Sakapulteko, Sipakapense, Tektiteko, Tz'utujil, y Uspanteko.

² Decreto Legislativo 19-2003 del Congreso de la República de Guatemala.

³ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014. INE, 2015.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

y condición de los pueblos mayas, garífunas y xinkas y de las diferentes comunidades lingüísticas, se dificulta debido a la falta de información desagregada en el ámbito local.

Por lo anterior, el principal grupo discriminado en Guatemala son los pueblos indígenas (41% de la población nacional⁴), seguido de las mujeres y las personas con discapacidad. La discriminación en el país tiene raíces históricas y ha sido empleada como instrumento de poder por los sectores que dominan el poder público, además de ser un tema ausente en el debate público por parte de los dirigentes políticos. Muestra de ello es el poco avance que presentan los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz (1996), así como la serie de leyes en favor de los pueblos indígenas, elementos que están al margen de los intereses del Congreso de la República. También se puede decir que los centros académicos y los medios de comunicación abordan de manera escasa este tema. Por tanto, puede decirse que en el país se registra una tendencia a invisibilizar el tema.

Los efectos de la desigualdad y exclusión de los pueblos indígenas son opacados tanto por la falta de interés como por la discusión y el trato de otros temas coyunturales; por ejemplo, en los últimos años, la agenda política se ha centrado en la lucha contra la corrupción y la impunidad. Además, la legislación nacional que sanciona el delito de la discriminación es débil y se carece de la experiencia, un conocimiento adecuado y voluntad de los fiscales del Ministerio Público para entablar acusaciones ante los órganos jurisdiccionales, pues se considera el delito de poca importancia.

Otro factor fundamental en la falta de respuesta frente a este delito es la falta de cultura de denuncia del mismo, ya que el desconocimiento de los derechos constituye una realidad cotidiana; o bien, ante la posibilidad de potenciales represalias, se opta por no denunciarlo.

Para dar respuesta adecuada a las distintas manifestaciones de la discriminación en el país, es necesaria una participación activa del Estado en los distintos ámbitos en los que su papel es fundamental para combatir el fenómeno. Por ejemplo, actualmente puede decirse que la prestación de servicios integrales a las víctimas es nula, con graves efectos sobre su salud física y emocional.

Por todo lo señalado, es claro que los pueblos indígenas constituyen un amplio sector social privado, en buena medida, del goce y ejercicio de derechos que garanticen condiciones de igualdad, principalmente en lo concerniente al acceso a servicios de salud, educación, vivienda, justicia, alimentación, seguridad alimentaria, o tenencia de la tierra, por mencionar algunos.

Existen casos representativos que han visibilizado la discriminación que experimenta la población indígena, agudizada en el caso de las mujeres. El primero es el de la Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú Tum, en el año 2003, por seguidores del Partido

⁴ Datos del Censo de Población y Vivienda 2002. INE, 2003.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Republicano Guatemalteco (FRG), dirigido por el finado general Efraín Ríos Mont. La sentencia condenatoria dictada en abril del año 2005 fue de tres años y dos meses de cárcel conmutables, contra 5 personas, por los delitos de discriminación. Más que celebrar los resultados concretos del fallo, debe celebrarse que, por primera vez en la historia de Guatemala, se emitió un fallo en favor de una mujer indígena, lo que constituye un hito histórico que alienta a continuar los esfuerzos en el combate a la discriminación que enfrentan las mujeres y hombres indígenas que padecen cotidianamente este flagelo.

El segundo caso es el de la ex viceministra de Trabajo, Sra. Cándida González Chiripir (2009), a quien los empleados del Ministerio despreciaron, negándose a reunirse con ella por vestir ella su indumentaria tradicional maya, desconociendo su autoridad como viceministra de Trabajo. Para este caso se logró una sentencia condenatoria por 1 año y 4 meses conmutable.

Por último, vale la pena señalar que, luego de 3 años de litigio, se logró una sentencia condenatoria por el delito de discriminación en favor de una mujer maya k'iche', quien realizaba tareas de comerciante. Como medios de prueba, fue necesario realizar peritajes, tanto uno psicológico como otro antropológico. Por considerarse un caso menos grave, fue conocido en el Juzgado Segundo de Paz Penal del departamento de Huehuetenango.

A la luz de todo lo anterior, puede decirse que los principales retos que en materia de combate a la discriminación se enfrentan en Guatemala son los siguientes:

- a) Que los ordenamientos políticos y jurídicos respondan a la realidad nacional (multiétnica, pluricultural y multilingüe), con la finalidad de superar el impacto negativo en el goce y ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales causados por la discriminación y exclusión que a lo largo de la historia han enfrentado los pueblos indígenas y habitantes rurales.
- b) Continuar los esfuerzos por construir una democracia participativa e incluyente, así como por lograr un desarrollo con equidad.
- c) Mayor inversión del Estado en las necesidades de los pueblos indígenas, para avanzar hacia el desarrollo económico y la reducción de las brechas de desigualdad.
- d) Garantizar la independencia de la institucionalidad pública indígena para el ejercicio de su función, lo que traería como consecuencia su fortalecimiento en la promoción de acciones preventivas de racismo y discriminación.
- e) Superar el racismo y la exclusión que han impedido la aprobación de las leyes que tutelan los derechos específicos de los pueblos indígenas en el Organismo Legislativo.
- f) Superar los factores de carácter sociopolítico que han limitado la participación política de los pueblos indígenas en los espacios de elección popular y de toma de decisiones.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- g) Institucionalizar las políticas públicas, armonizándolas con los estándares internacionales en materia de los derechos de los pueblos indígenas, con objeto de garantizar el acceso de los pueblos indígenas a servicios de salud, educación, justicia y otros servicios públicos.
- h) Consolidar el respeto de la concepción de desarrollo de los pueblos indígenas y garantizar el derecho a la libre determinación de los mismos, de acuerdo con lo establecido en convenios internacionales ratificados por el Estado de Guatemala.
- i) El mayor reto es la apuesta que el Estado guatemalteco debe hacer por la inversión en la educación pública y privada de la niñez y la juventud, sin importar su adscripción ideológica, religión o cualquier otra.
- j) Ampliar la cobertura institucional para que se desarrollen acciones en todos los ámbitos desde los cuales se pueda contribuir a la prevención del fenómeno de la discriminación racial, con la finalidad de propiciar la conformación de una sociedad más armónica.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

La Constitución Política de la República de Guatemala no establece expresamente, en ninguno de sus artículos, la prohibición de la discriminación. Únicamente en su artículo 4 estipula que:

Libertad e igualdad. En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí.⁵

Tampoco existe una ley específica contra la discriminación, pero existen leyes que prohíben algunas formas de discriminación, como la Ley Marco para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, cuyo objeto es establecer los mecanismos para el cumplimiento de tales acuerdos, en el que cobra especial importancia y vida el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDIPI), en el que se reconoce la existencia de los pueblos indígenas, la diversidad cultural y las comunidades lingüísticas, y hace un planteamiento para la lucha contra la discriminación legal y de hecho, con objeto de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos culturales, políticos, sociales, civiles y económicos de los pueblos indígenas, especialmente de la mujer indígena.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Por su parte, el Código Penal, mediante el Decreto número 57-2002, incorporó el artículo 202 bis, el cual estipula el delito de discriminación. Dicho artículo establece:

Se entenderá como discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad, estado civil, o en cualesquiera otro motivo, razón o circunstancia, que impidiera o dificultare a una persona, grupo de personas o asociaciones, el ejercicio de un derecho legalmente establecido incluyendo el derecho consuetudinario o costumbre, de conformidad con la Constitución Política de la República y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos.

Quien por acción u omisión incurriere en la conducta descrita en el párrafo anterior, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de quinientos a tres mil quetzales.

La pena se agravará en una tercera parte:

- 1) Cuando la discriminación sea por razón idiomática, cultural o étnica.
- 2) Para quien de cualquier forma y por cualquier medio difunda, apoye o incite ideas discriminatorias.
- 3) Cuando el hecho sea cometido por funcionario o empleado público en el ejercicio de su cargo.
- 4) Cuando el hecho sea cometido por un particular en la prestación de un servicio público.

Debe señalarse que este artículo es aplicable tanto en el ámbito público como en el privado.

Por otra parte, en materia de la incorporación del contenido de los acuerdos internacionales al marco legal guatemalteco, conviene iniciar por mencionar cuáles son los instrumentos de los que Guatemala es parte:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- Convención de los Derechos del Niño.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Dado que la Constitución Política de Guatemala es garantista, una importante parte de su contenido está dedicado al desarrollo de los derechos humanos, garantizados por las leyes y protegidos por el derecho internacional. De conformidad con el artículo 46 constitucional, los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos se convierten en ley y tienen preeminencia sobre el derecho interno. Por tanto, de no haber una ley interna que pueda aplicarse para determinados derechos, los instrumentos internacionales de los que es parte Guatemala podrán ser aplicados de manera directa. Además, los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana según dicta el artículo 44.

Por otra parte, en relación con los fallos o actuaciones por parte del Poder Judicial, puede decirse que los órganos jurisdiccionales han resuelto diversos casos judiciales en favor de la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas, principalmente en temas como la consulta previa y el derecho a conservar los recursos naturales en sus territorios, frente a explotación de recursos mineros y construcción de hidroeléctricas.

Por ejemplo, la Corte de Constitucionalidad ha jugado un papel fundamental en alertar a la institucionalidad pública sobre la obligación que tiene de atender y entender todo lo relacionado con los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, la Corte ha amparado a los pueblos indígenas frente a actos que atentan contra sus derechos, incorporando en sus decisiones tanto estándares internacionales como jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como en los siguientes casos:

- Respetar los modos de conformación de nombres propios de quienes pertenecen a los pueblos indígenas, según sus usos y costumbres (Expediente 4656-2012 y 862-2013);
- El derecho de los pueblos indígenas a autodefinirse, organizarse y elegir a sus autoridades representativas, de acuerdo con sus usos y costumbres (Expediente 3067-2015);
- Reconocimiento de las asambleas comunitarias como expresión cultural de raíces ancestrales y sana práctica democrática, siempre que sean llevadas a cabo en armonía con derechos y principios fundamentales resguardados en el bloque de constitucionalidad (Expediente 5888-2013);
- Derecho de los pueblos indígenas a acudir a plantear amparo por medio de sus autoridades representativas (Expedientes acumulados 156-2013 y 159-2013);
- Aplicación de normas de derecho indígena en la viabilidad de la persecución penal del sistema oficial, cuando se trate de miembros de los pueblos originarios (Expediente 1467-2014);

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Medidas afirmativas dirigidas a asegurar la igualdad de oportunidades por medio de instrumentos que remedien o reparen prácticas o estructuras de la sociedad discriminatorias (Expediente 5352-2013);
- Derecho de consulta de los pueblos indígenas, previsto en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, respecto de la autorización e implementación de proyectos de aprovechamiento de recursos naturales que sea previsible que les afectarán directamente (Expediente 411-2014); y
- Derecho de propiedad o posesión ancestral y comunal que asiste a los pueblos indígenas, contra acciones u omisiones de la administración pública que se consideren lesivas de esos derechos (Expediente 5955-2013).

Pese a lo anterior, la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas opina que:

[si bien] los estándares internacionales se incorporan adecuadamente en el razonamiento... no en las medidas dictadas en la sentencia y se evidencian lagunas en la aplicación de los controles de convencionalidad y razonabilidad; estas contradicciones no generan la necesaria seguridad jurídica en relación con los derechos de los pueblos indígenas, ni ayudan a solucionar los problemas de fondo que generaron las demandas. Una dificultad añadida es el reiterado incumplimiento de las sentencias dictadas [sic] (A/HRC/39/17/Add.3).

En materia del tratamiento legal y administrativo de la discriminación, cabe señalar que las denuncias se presentan ante el Ministerio Público, por ser el ente investigador. Actualmente, dentro de la Fiscalía de Derechos Humanos se encuentra la Unidad Fiscal contra Delitos de Discriminación, responsable de darle seguimiento a las investigaciones relativas al delito de discriminación.

Como se mencionó arriba, la legislación guatemalteca contempla la discriminación como un delito en el artículo 202 Bis del Código Penal como un delito autónomo que contempla diversas causas agravantes.

El delito de discriminación es de acción pública dependiente de instancia particular. Tiene pena de prisión de 1 a 3 años y multa de quinientos a tres mil quetzales y cuando concurre alguna de las circunstancias agravantes, la pena aumenta una tercera parte. Sin embargo, en la práctica, el ente investigador, en la fase de investigación o etapa preparatoria, emplea medios alternativos para la resolución de conflictos, promoviendo en diversos casos la conciliación entre las partes.

En materia de reparación del daño, la ley penal guatemalteca no prevé medidas específicas en esta línea. Sin embargo, en la práctica, el Ministerio Público tiene la facultad

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

de conciliar o fijar algún criterio de resolución entre las partes, contemplándose los siguientes: disculpa pública y participación de los agresores en procesos formativos en temas sobre racismo y discriminación racial, promovidos por la CODISRA.

Además, en Guatemala, toda persona responsable penalmente de un delito o falta lo es también civilmente. En virtud de lo anterior, los casos de discriminación que llegan a un órgano jurisdiccional en las sentencias, aparte de la pena de prisión y multa, de solicitarlo el Ministerio Público, pueden incluir en la sentencia de los jueces reparación digna para las víctimas de discriminación. Ésta consiste en una cantidad monetaria que el juez estima con base en los elementos de prueba aportados.

A manera de ejemplo, se citan 3 casos con sentencia condenatoria con penas de prisión, multa y reparación digna:

- Pena de prisión y multa, pena accesoria de publicación de sentencia en Diario Oficial y reparación digna por Q. 33,693.00, con fecha 5 de junio del año 2014.
- Pena de prisión, multa y reparación digna por Q. 5,000.00, con fecha 15 de junio del año 2015.
- Pena de prisión, multa y reparación digna por daños ocasionados por la cantidad de Q. 11,600.00, con fecha 5 de junio del año 2015.

Marco institucional

Guatemala cuenta con una institución nacional especializada en la prevención y combate a la discriminación. En el año 2002 se creó la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA).⁶ Ésta surgió como un órgano de formulación y seguimiento de políticas y acciones orientadas al cumplimiento de los estatutos de la Constitución Política de la República y las leyes nacionales e internacionales. La institución tiene presencia en 6 de los 22 departamentos del país y tiene a su cuidado la igualdad ciudadana y el reconocimiento, respeto y promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Entre sus principales funciones están:

- Asesorar y acompañar a las distintas instituciones y funcionarios del Estado, así como a las instituciones privadas, para desarrollar mecanismos efectivos en el combate a la discriminación y el racismo que se da contra los pueblos indígenas en Guatemala.

⁶ Acuerdo Gubernativo 390-2002.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Formular políticas públicas que garanticen la no discriminación y el racismo contra los indígenas y dar seguimiento a su ejecución.
- Monitorear las políticas de las instituciones privadas y sugerir criterios a adoptar para afrontar el problema de la discriminación.
- Actuar como enlace entre las organizaciones de los pueblos indígenas y el Organismo Ejecutivo en materia de discriminación y racismo.
- Llevar registro de denuncias de casos de racismo y discriminación, y canalizarlos a las instituciones competentes.
- Presentar al Presidente de la República informes semestrales sobre el avance en el respeto y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, los cuales se harán públicos.
- Elaborar informes que el Estado de Guatemala deba presentar en materia de pueblos indígenas ante organismos internacionales.
- Impulsar campañas de sensibilización ciudadana en contra de los actos de discriminación.
- Gestionar y administrar la cooperación nacional e internacional para el cumplimiento de sus funciones.
- Coordinar acciones en el ámbito nacional con organizaciones de los pueblos indígenas interesadas en la temática de la Comisión para definir políticas y acciones del Gobierno de la República en el ámbito internacional referente a los derechos de los pueblos indígenas.

Existen, además, otras instancias especializadas para la protección de otros grupos que sufren discriminación, entre las que destacan:

1. Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). Es la institución que vela por la defensa y la promoción del pleno ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas, con el objetivo de contribuir a la erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer indígena.⁷
2. Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG). Es el ente responsable de “promover el conocimiento y difusión de los idiomas mayas e investigar, planificar, programar y ejecutar proyectos lingüísticos, literarios, educativos culturales y dar orientación y servicios en toda la materia”. Asimismo, tiene la obligación de “prestar asesoría técnica y científica al gobierno e instituciones en las ramas de su competencia”.

⁷ Acuerdo Gubernativo 525-1999.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

3. Consejo Nacional para la Atención de Personas con Discapacidad (CONADI). Es la entidad responsable de coordinar, asesorar e impulsar políticas generales en materia de atención a las personas con discapacidad.
4. Consejo Nacional de Atención al Migrante. Es el ente que coordina, define, supervisa y fiscaliza las acciones y actividades de los órganos y entidades del Estado, tendientes a proteger, atender y brindar asistencia y auxilio a los migrantes guatemaltecos y sus familias en Guatemala, así como a los migrantes extranjeros que se encuentran en el territorio nacional.
5. Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE). Es el órgano rector y coordinador de estrategias y posiciones en materia de juventud, el cual colabora no sólo con los jóvenes, sino también con todos los actores sociales involucrados, buscando propiciar el desarrollo del país.
6. Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM). Es la entidad asesora y coordinadora de políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de una cultura democrática.
7. Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET). Es el ente rector, articulador y asesor en Guatemala para la prevención, atención, persecución y sanción de los delitos de violencia sexual, explotación y trata de personas.
8. La Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH). Es la institución rectora del Organismo Ejecutivo para la promoción y protección de los derechos humanos de todas las personas que integran la sociedad guatemalteca.
9. La institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH). El Procurador es un Comisionado del Congreso de la República para la Defensa de los Derechos Humanos consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los tratados y convenciones internacionales de los que es parte Guatemala. El Procurador, para el cumplimiento de sus funciones, no está supeditado a organismo, institución o funcionario alguno, y goza de plena independencia.

Políticas y programas

La incorporación del enfoque de derechos de los pueblos indígenas en el ciclo de las políticas públicas constituye un elemento fundamental para revertir los efectos de las prácticas del racismo y la discriminación racial en el ámbito político, económico, social y cultural. Fue por ello que, desde mayo de 2014, entró en vigor la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, aprobada mediante el Acuerdo Gubernativo 143-2014, y cuyo objetivo principal es implementar acciones orientadas a la construcción del Estado plural por medio de la identificación y eliminación de los mecanismos del racismo y la discriminación racial.

Cabe señalar que esta política recoge el sentimiento, pensamiento y las demandas de lideresas y líderes de los cuatro pueblos que conforman la nación guatemalteca, así como los de representantes de las comunidades lingüísticas, instituciones estatales, no estatales, de la sociedad civil, académicos y científicos, acerca del problema de la discriminación y el racismo, ya que está basado en el diagnóstico del racismo en Guatemala. Por ello y para lograr su objetivo, se basa en los principios de la convivencia, igualdad, tolerancia, inclusión, pluralismo, democracia y la equidad de género, principios que constituyen la fortaleza del instrumento.

La Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial está compuesta de seis ejes principales:

1. Económico-social. Trata el problema agrario, el desarrollo rural, el aumento de la capacidad competitiva de las y los productores rurales, el incremento de programas de subsidio, acceso al crédito, oportunidades de empleo y autoempleo, la promoción de encadenamientos productivos y empresariales, el garantizar la erradicación del acoso u hostigamiento sexual, racial y de otras formas de discriminación laboral, especialmente de las mujeres indígenas y rurales, así como la promoción de la formalización y protección del trabajo doméstico, la identificación y eliminación de la discriminación salarial; todo lo anterior teniendo presentes los criterios de pertinencia cultural y equidad de género.
2. Político-jurídico. Busca promover reformas o depurar leyes con disposiciones legales o administrativas con implicaciones discriminatorias, como la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la Ley General de Descentralización y la Ley y Reglamento de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Asimismo, se busca observar y dar seguimiento a los compromisos y recomendaciones internacionales asumidos por Guatemala en materia de pueblos indígenas y de lucha contra la discriminación y el racismo; fortalecer técnica y jurídicamente a las entidades creadas para enfrentar

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- la discriminación y el racismo, así como las instituciones propias de los pueblos indígenas. Por último, se propone implementar procesos de formación orientados a la generación de capacidades políticas en las niñas y jóvenes indígenas.
3. Cultural. Busca salvaguardar el patrimonio cultural y natural, tangible e intangible, de los pueblos indígenas, así como promover la socialización y fortalecimiento del sistema jurídico propio de los pueblos indígenas. Asimismo, orienta esfuerzos hacia la modernización, desconcentración y descentralización del sistema administrativo y del currículo escolar; promover programas de becas; desarrollar diálogos interculturales; implementar un sistema de monitoreo y diseñar una estrategia de comunicación destinada a eliminar los estereotipos y prácticas discriminatorias, reconociendo la identidad de los pueblos Maya, Garífuna y Xinka, basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales. Busca también preservar y mantener los lugares sagrados de los pueblos indígenas y fomentar el respeto a la espiritualidad de éstos; promover y dar a conocer los saberes, la ciencia y la tecnología de los pueblos indígenas y proteger la propiedad intelectual sobre su patrimonio herbolario, animal y mineral para su uso médico, al tiempo que busca fomentar la investigación sobre estos recursos.
 4. Formación ciudadana. Despliega esfuerzos para desarrollar programas de formación que promuevan el conocimiento de las distintas culturas e idiomas nacionales; promover el reconocimiento, respeto y promoción de las formas de vida, tradiciones y organización social; promover la formación y capacitación de las y los funcionarios públicos, agentes de seguridad, en temas relacionados con el racismo y la discriminación. Por último, busca promover la participación ciudadana y el ejercicio de las prácticas democráticas en niños y jóvenes indígenas.
 5. Igualdad de acceso a los servicios del Estado. Busca que los servicios provistos por el Estado, principalmente los servicios de educación, salud, vivienda y empleo, sean brindados con eficiencia y eficacia, dignidad, respeto y sin distinción alguna, con pertinencia cultural y equidad de género, de tal manera que los pueblos indígenas puedan beneficiarse de ellos en condiciones de igualdad respecto del resto de la población.
 6. Ambiental. Impulsa el desarrollo de estudios e investigaciones sobre la situación ambiental de las comunidades y de su impacto en las necesidades de éstas, explorando soluciones eficaces frente a este reto. Asimismo, realiza diagnósticos e inventarios de los recursos naturales en las diferentes regiones, subregiones y municipios del país, con la participación de las comunidades, y realiza evaluaciones de los programas de apoyo existentes frente a desastres naturales, a fin de que éste alcance de manera eficaz y adecuada a las víctimas, de acuerdo con las

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

características étnico-culturales de las poblaciones. Por último, busca promover la valoración y el respeto del medio ambiente, los recursos y su relación estrecha con el ser humano y la vida.

Por otro lado, con objeto de avanzar en la construcción de una cultura de denuncia de la discriminación, se diseñó un mecanismo que busca avanzar en esta dirección: la cartilla “Denunciemos la discriminación”, documento de apoyo para las personas víctimas de discriminación y que busca incentivar las denuncias. Asimismo, se ha elaborado la Ruta de Atención de Casos de Discriminación, la cual tiene por objeto explicar los procedimientos para denunciar hechos de discriminación al usuario que ha sido víctima de ella y se encuentra emocionalmente afectado.

Otra estrategia para la divulgación y promoción de la cultura de denuncia es la inclusión de información sobre el delito de discriminación en todos los materiales de visibilidad (cuadernos, lapiceros, blocks de notas, entre otros) de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala.

En esta línea vale la pena señalar también que la CODISRA ha elaborado dos protocolos que brindan orientación para llevar a cabo litigio estratégico, con base en una metodología integral, orientada hacia la obtención de resultados específicos en los casos atendidos por CODISRA. Así, se garantiza la exigibilidad de los derechos específicos de los pueblos indígenas de Guatemala. Tales protocolos son: el “Protocolo y Ruta Crítica de Atención de casos por Discriminación” (2013) y el “Protocolo para el Litigio Estratégico en casos de Discriminación Racial” (2018).

Por último, deben mencionarse importantes decisiones de la Corte de Constitucionalidad, orientadas a subrayar lo fundamental que resulta el respeto de los derechos de los pueblos indígenas; por ejemplo, el derecho de los pueblos indígenas a autoidentificarse, organizarse y elegir a sus autoridades representativas, con base en sus usos y costumbres (expediente 3067-2015).

Investigación, educación y comunicación

En materia de investigación, en el año 2009 se presentó la segunda edición del *Diagnóstico del Racismo en Guatemala*, una investigación interdisciplinaria y participativa para una política integral por la convivencia y la eliminación del racismo. Este diagnóstico consta de 6 volúmenes, y trata, entre otros temas, el costo de la discriminación, el marco jurídico y político, políticas comparadas, prácticas discriminatorias, perspectivas y visiones ciudadanas, análisis crítico del discurso periodístico racista e historias de vida.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Por su parte, la Universidad de San Carlos de Guatemala, por medio de la Dirección General de Investigación, en el año 2015, realizó la investigación ¿Cómo me siento usando mi traje maya en la USAC?, en las sedes de Guatemala, Quetzaltenango y Chimaltenango, con el objetivo de conocer cómo afecta la discriminación el rendimiento académico de las mujeres indígenas estudiantes que usan vestimenta tradicional en la Universidad de San Carlos de Guatemala. El estudio concluyó que las estudiantes indígenas que visten de forma tradicional en clase sufren discriminación de diversos tipos y de parte de diversos actores, tanto de sus compañeros como de los catedráticos. Las formas de discriminación experimentadas incluyen prácticas preferenciales para otros estudiantes, no concedérseles el uso de la voz a las estudiantes indígenas, no tomar en cuenta sus opiniones, o privación de asesoría, entre otras. Estas prácticas afectan de manera negativa el rendimiento académico de las estudiantes indígenas.

De igual forma, en el año 2010, se realizó el estudio denominado *Aportes para el litigio en casos de discriminación racial, étnica y de género*, elaborado por la CODISRA y la Defensoría de la Mujer Indígena. Esta investigación tuvo como finalidad generar y facilitar información para equipos jurídicos para el abordaje del racismo y la discriminación, especialmente en contra de las mujeres indígenas. Gracias al estudio, se espera se consolide el conocimiento y se mejoren las prácticas jurídicas en los casos de discriminación, pues se dota al equipo jurídico o personas litigantes de conocimientos y herramientas necesarias para el litigio estratégico.

En el año 2014, la CODISRA realizó el *Estudio sobre los efectos psicosociales que sufre la víctima en los delitos de discriminación*. Este estudio concluye que “el delito de discriminación, adicional al daño psicológico que causa en la víctima y su familia, causa efectos psicosociales que afectan sus relaciones de pareja, familiares, sociales y laborales”. Los efectos psicosociales son verificables en las relaciones familiares, de amistad y en el ámbito laboral, y pueden propiciar el surgimiento de nuevas formas de discriminación, ya que la persona discriminada puede experimentar soledad y aislamiento, lo que da origen a un sentimiento de culpa, al experimentar que pone en riesgo la seguridad de la familia o el ambiente de trabajo.

En el año 2018, la CODISRA y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizaron el *Estudio sobre racismo y discriminación y brechas de desigualdad en Guatemala*, cuyo objetivo fue establecer la relación que hay entre las prácticas racistas, discriminatorias y excluyentes y las brechas de desigualdad en Guatemala. El estudio da cuenta de las graves brechas de desigualdad que hay entre indígenas y no indígenas en el acceso a la educación, inserción en el mercado laboral, salario o remuneraciones, acceso a tierra o medios de producción, servicios de agua potable, drenaje, entre otros.⁸

⁸ Ver el estudio en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44244/1/S1801101_es.pdf>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Por otro lado, en materia de investigación académica, debe señalarse que la Universidad de San Carlos de Guatemala cuenta con el Instituto de Estudios Interétnicos, el cual tiene entre sus funciones la realización de investigaciones, producir publicaciones, llevar a cabo actividades de formación y capacitación sobre la realidad multiétnica, plurilingüe y multicultural del país, con objeto de orientar la formulación de políticas, programas y proyectos etnonacionales. Este Instituto tiene dentro de sus objetivos el estudio sistemático de los procesos constitutivos de las identidades, la interculturalidad y el Estado nacional para la formación de un Estado multiétnico en Guatemala, así como generar el conocimiento necesario para definir las políticas étnicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con objeto de contribuir a la conformación de una sociedad multilingüe y pluricultural, en el marco de un Estado multiétnico, en Guatemala.

Vale la pena también señalar la realización de otros estudios sobre racismo y discriminación, en el ámbito educativo, específicamente. En este sentido, Bienvenido Argueta Hernández realizó un estudio sobre *El nacimiento del racismo en el discurso pedagógico*, el cual consta de tres volúmenes y se publicó en 2011. Este estudio explica cómo se incorporó en la práctica pedagógica la formación y las actitudes que refuerzan el racismo y la discriminación racial.

Para la formación de profesionales en materia de combate a la discriminación, la CODISRA, vía su Componente de Formación, ha implementado programas de diplomados para el abordaje del racismo, la discriminación y derechos de los pueblos indígenas, dirigidos a funcionarios y empleados públicos, organizaciones de sociedad civil, jóvenes y otros. Además, tiene un programa de posgrado *Actualización en Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas, Racismo y Discriminación Racial, dirigido a Operadores de Justicia (2010-2016)*, con el fin de avanzar con los casos de discriminación en los tribunales de justicia. Toda la formación que ofrece la Comisión cuenta con el respaldo de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Por otro lado, el Currículo Nacional Base del Ministerio de Educación de Guatemala contempla el abordaje del racismo y la discriminación en el área de Ciencias Sociales y Ciudadanía,⁹ en el primer año del ciclo básico, particularmente *La invisibilización de los pueblos indígenas y afrodescendientes* en la sociedad guatemalteca. Con ello, se busca desarrollar la siguiente competencia de los estudiantes: identificar las distintas relaciones de poder que se establecen en el proceso de constitución del Estado y la Nación guatemalteca con la continuidad de las estructuras básicas coloniales.

⁹Ver: <http://cnbguatemala.org/wiki/CNB_Ciclo_B%C3%A1sico/Ciencias_Sociales_y_Ciudadan%C3%ADa/Malla_curricular_Primer_grado>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

En la misma línea, en el tercer año de educación básica, se abordan las *Propuestas para la eliminación de la inequidad y la discriminación étnica y de género*,¹⁰ buscando que los estudiantes obtengan la competencia de “formular propuestas que permitan superar la inequidad y la discriminación de género y étnica”.

Además, en el sistema educativo del nivel básico, se tiene contemplado el abordaje de los elementos culturales e idiomáticos de los cuatro pueblos que conforman la sociedad guatemalteca, en el área de *Cultura e idioma del pueblo maya, garífuna y xinka de Guatemala*. Esta área se orienta a la valoración de la espiritualidad, la ética individual y sociocomunitaria de los estudiantes, a partir del estudio de elementos culturales propios del pueblo Maya, Garífuna o Xinka. Se enfoca en desarrollar integralmente los aprendizajes para la construcción de la interculturalidad, el pensamiento crítico, reflexivo y dialógico, con objeto de fortalecer las identidades culturales y la conciencia de la plurinacionalidad. Además, el área busca promover la apreciación respecto a procesos de comunicación en contextos con diversidad lingüística, analizando las particularidades de los idiomas, con el objetivo de acercar al estudiante a la riqueza multilingüe de los pueblos.

Otra acción desarrollada en el marco de La Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación (Decreto 81-2002) es la elaboración del *Manual para la Prevención del Racismo y la Discriminación en los Centros Educativos del Nivel Medio*, elaborado por la CODISRA y entregado al Ministerio de Educación para su implementación y seguimiento.

En lo relativo a la difusión, la CODISRA, en el año 2016, impulsó el programa *Kipatla* (una serie mexicana que aborda el fenómeno del racismo) en la televisión guatemalteca Guatevisión, con el fin de generar conciencia ciudadana sobre la importancia de construir una cultura de convivencia armónica que permita promover la igualdad y no discriminación en todas sus dimensiones.

Por otra parte, en el marco del XII Censo de Población y VII de vivienda, desarrolló la campaña *El Derecho a la Autoidentificación*, con el fin de visibilizar a los pueblos indígenas en los datos estadísticos oficiales del Estado de Guatemala. El impacto de esta campaña se reflejará en los resultados del Censo llevado a cabo en el mes de julio y agosto de 2018.

Por último, en el mismo año se implementó el diplomado denominado *Medios de Comunicación y su rol en la prevención del Racismo y la Discriminación Racial*, con el objetivo de promover prácticas periodísticas para la generación de contenidos periodísticos y de divulgación con un enfoque de igualdad y no discriminación.

¹⁰ Ver: <http://cnbguatemala.org/wiki/Malla_curricular_de_Ciencias_Sociales_y_Formaci%C3%B3n_Ciudadana_-_Tercer_Grado>.

Las organizaciones de la sociedad civil

Las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las que representan a los pueblos indígenas, van encaminadas a participar políticamente en los tres ámbitos de gobierno: local, departamental y nacional. Su trabajo se centra en la temática de la identidad cultural y, bajo ésta, el tratamiento de los fenómenos del racismo y la discriminación racial, desde un enfoque de reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas.

Las alcaldías comunitarias son los espacios formales de participación social en materia de discriminación y están reguladas en el Código Municipal (Decreto 12-2002), en cuyo artículo 20 se establece que:

las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales.

Asimismo, en el artículo 55 de dicho código, se señala que “el gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo”, mientras que en el 56 se indica que “el Concejo Municipal, de acuerdo a los usos, normas, y tradiciones de las comunidades, reconocerá a las alcaldías comunitarias o alcaldías auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal”. Así, las alcaldías comunitarias e indígenas constituyen el espacio de participación de las organizaciones indígenas en el proceso de toma de decisiones en el ámbito local y de interacción con el gobierno.

Por otra parte, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) establece que el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinka y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca, poniendo de relieve, como uno de sus principios fundamentales, el del respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala.

Por último, debe señalarse que las principales organizaciones de la sociedad civil, cuyo trabajo está abocado al combate de la discriminación, son las siguientes:

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Fundación Rigoberta Menchú.
- La Asociación de Abogados Mayas de Guatemala.
- Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala.
- Convergencia Maya WAQIB' KEJ.
- Movimiento de Mujeres Tz'ununija.
- Consejo de Pueblos de Occidente.
- Parlamento Xinka.
- Consejo del Pueblo Xinka.
- Centro de Acción Legal, Ambiental y Social.
- Asociación Sotzil.
- Asociación Política de Mujeres Mayas MOLOJ.

MÉXICO

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 1 prohíbe expresamente la discriminación.
Ley específica sobre discriminación	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED).
Organismo especializado	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).
Tipificación del delito de discriminación	El Código Penal Federal, artículo 149-Ter, tipifica el delito de discriminación.

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

México es una república representativa federal (32 entidades federativas y 2459 municipios) y cuenta con una población de 126 millones de habitantes.¹ Es un país pluriétnico y multicultural que enfrenta grandes retos para reducir las desigualdades económicas entre regiones y múltiples disparidades sociales, muchas de las cuales son ancestrales.

En México, el problema de la desigualdad y la discriminación estructural ha ganado espacio en la agenda pública en los últimos años, como se ve reflejado en iniciativas de gran calado en distintos ámbitos, incluyendo el legislativo, el institucional, la formulación de políticas públicas, las plataformas de los partidos en los procesos electorales, las iniciativas civiles y las actividades académicas.

El carácter estructural de la discriminación se expresa con claridad en que, histórica y sistemáticamente, determinados grupos sociales han sido segregados y subordinados dentro del orden social en función de elementos de orden simbólico-cultural e ideológico asociados a identidades autodefinidas o asignadas que les han atribuido los grupos sociales dominantes. Este dominio se ejerce mediante prácticas sociales e institucionales discriminatorias, directas e indirectas, que, con intención o sin ella, afectan de manera desproporcionada a las personas que pertenecen a estos grupos.

¹ INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020: <<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017, una quinta parte de la población del país² percibe haber sido víctima de un acto discriminatorio (en el año previo al levantamiento de la encuesta) y una cuarta parte identifica haber experimentado la negación injustificada de un derecho (en los cinco años previos).³

La encuesta identifica las experiencias de discriminación en distintos ámbitos de la vida social, así como las brechas de desigualdad que enfrentan grupos particulares como consecuencia de ella. En México hay grandes grupos de la población que experimentan cotidianamente la limitación y negación de sus derechos fundamentales, en especial en los ámbitos de la educación, el trabajo y la seguridad social, la salud, el acceso a la justicia y la participación política, entre ellos:

- Mujeres: 51.8% de la población nacional lo constituyen las mujeres. En México las mujeres registran enormes brechas de participación en el mercado de trabajo remunerado y posiciones de alta responsabilidad, relacionadas con estereotipos y prejuicios sobre las capacidades de las mujeres y sus roles sociales, que conllevan déficits en el ejercicio de sus derechos. En 2017, a 26% de las mujeres le fue negado el ejercicio de un derecho y 20% percibió haber sufrido discriminación.⁴ Además, la discriminación basada en el sexo y género contribuye a explicar los distintos tipos de violencias contra las mujeres.
- Niñas, niños y adolescentes: en México, 20.7% de la población lo constituyen niñas y niños hasta 11 años y 11.4% las y los adolescentes de 12 a 17 años. Esos grupos de la población enfrentan diversas consecuencias del etarismo, o discriminación por edad, en particular respecto a sus derechos a la autodeterminación y al libre desarrollo de la personalidad. En la escuela, 24% de las niñas y niños experimentaron una situación asociada a la discriminación y 31% en el ámbito familiar, en el año previo.
- Jóvenes: las personas entre 18 y 29 años representan 18.9% de la población del país. En esta etapa de la vida, los prejuicios y estereotipos etaristas afectan el ejercicio de los derechos de las personas jóvenes que suelen ser consideradas como poco confiables, rebeldes e irresponsables, lo que impacta negativamente en sus oportunidades de comenzar carreras laborales estables y de calidad y, por lo tanto, en otros ámbitos, como la seguridad social. Por otro lado, es frecuente la criminalización de las juven-

² Con la Enadis 2017, se estima una población de 123.6 millones de habitantes.

³ Principalmente, el derecho a recibir apoyo de programas sociales (44.6%), la atención médica o medicamentos (42.2%), la atención o algún servicio en oficinas de gobierno (29.9%), algún crédito de vivienda, préstamo o tarjeta (16.8%). Véase: Conapred e Inegi, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Prontuario de resultados*, México, 2018, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis_Prontuario_Ax.pdf>.

⁴ Los datos de este apartado sobre negación de derechos y prevalencia de la discriminación percibida son de la Enadis 2017. Salvo indicación expresa, los porcentajes de población de los grupos sociales son los que arrojan las estimaciones a partir de la misma encuesta.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

tudes en situación de pobreza y marginación social. Así, 23% de las y los jóvenes declara que se le negó un derecho y 21% reconoce haber sufrido un acto discriminatorio.

- Personas mayores: 12% de la población tiene 60 años o más. Debido a estereotipos y prejuicios etaristas que promueven una visión de las personas mayores como deterioradas y dependientes, este grupo enfrenta grandes obstáculos de acceso al mercado de trabajo, lo que, sumado a rezagos históricos en materia de educación y seguridad social, entre otros, conlleva grandes desventajas para la población mayor. 25% de las personas mayores sufrió la negación de un derecho y 18% identificó haber experimentado discriminación.
- Pueblos y comunidades indígenas: 18.9% de la población nacional mayor de seis años se identifica como indígena y 6.8% habla una lengua indígena. El racismo estructural en México ha levantado barreras históricas para el ejercicio de derechos a los pueblos indígenas, las cuales se reflejan en las brechas de desigualdad socioeconómica y en los diferenciales de oportunidades, servicios e información a los que tienen acceso. Este racismo, asociado con otras formas de discriminación, como el clasismo, hacen que el porcentaje de personas indígenas que reconocen la negación de un derecho sea de 30%, mientras el porcentaje de quienes percibieron haber experimentado un acto discriminatorio sea de 25%.
- Personas afromexicanas: 2.9% de la población mayor de seis años en México se identifica como afrodescendiente. El racismo afecta no sólo a las poblaciones indígenas, sino también a los pueblos afromexicanos, que hasta hace muy pocos años no sólo eran discriminados sino radicalmente invisibilizados e ignorados, tanto en las leyes como en las políticas públicas y a lo largo de toda la historia nacional. 27% de las personas afromexicanas declaran haber sufrido la negación de un derecho y 22% afirman haber sido discriminadas.
- Personas con discapacidad: 5% de la población mayor de seis años tiene alguna discapacidad (motriz, sensorial, mental o psicosocial).⁵ Las personas con discapacidad son uno de los grupos de la población que enfrentan mayores obstáculos para su desarrollo educativo y laboral, lo que se refleja en grandes brechas en términos de asistencia escolar y acceso a empleos de calidad, así como en múltiples barreras de accesibilidad, tanto física como de información, para obtener bienes y servicios. A 31% de las personas con discapacidad se le ha negado un derecho y 25% percibe haber sido objeto de discriminación.

⁵ La Enadis 2017 probablemente arroja una subestimación de población con discapacidad, que, de acuerdo con otras fuentes, puede estar en torno al 7% (cfr. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2018: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Discapacidad2019_Nal.pdf>).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- **Personas LGBTI.** En México subsisten profundos y violentos prejuicios y estigmas en contra de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas, que resultan en discriminación, exclusión y manifestaciones de odio, desde la infancia, tanto en el ámbito familiar como los espacios de socialización.⁶ Datos de la Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018 (Endosig) indican que la prevalencia de discriminación percibida oscila de 55% entre las mujeres lesbianas y 56% entre los hombres gay a 74% entre las mujeres trans y 75% entre los hombres trans. En la Enadis 2017, 30% de las personas no heterosexuales reportó la negación de un derecho y un porcentaje equivalente percibió haber sufrido un acto discriminatorio. Respecto a las personas con variaciones congénitas en las características sexuales –personas intersex–, la Encuesta Intersex señala que dos de cada cinco personas identifican la negación de un derecho (en particular en el ámbito de la salud) y cerca de cuatro de cada diez percibieron haber sufrido un acto discriminatorio.⁷
- **Personas extranjeras y en situación de movilidad internacional:** México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes y en busca de protección internacional. Alrededor de 1% de la población del país nació en el extranjero, aunque de ese porcentaje cerca de seis de cada diez son en realidad hijas e hijos de migrantes mexicanos; se estima que los flujos migratorios de carácter indocumentado rondan los 400 eventos cada año.⁸ La xenofobia es una de las formas de discriminación más difundidas en el país y está en aumento. La Enadis 2017 registra que las personas extranjeras son el grupo que enfrenta el mayor rechazo ante situaciones hipotéticas de convivencia personal y también registra un creciente predominio de preferencias de política migratoria restrictiva. En este contexto, la falta de documentación entre las personas migrantes irregulares constituye un obstáculo generalmente insalvable para el ejercicio de derechos.
- **Trabajadoras del hogar:** en México, 2.3 millones de personas (de ellas, más de 90% mujeres) se dedican a este trabajo. La naturaleza predominantemente informal de este mercado de trabajo, el cual apenas muy recientemente ha empezado a ser reconocido y protegido por las leyes, condiciona negativamente el ejercicio de derechos asociados en México con el empleo formal, tales como el acceso a servicios médicos

⁶ La proporción de las personas con orientación sexual o identidad de género no normativa y de las personas con variaciones congénitas en las características sexuales –personas intersex– es desconocida en México, dado que no existen fuentes estadísticas que permitan estimar su monto.

⁷ Encuesta Intersex. Resumen ejecutivo, disponible en: <<http://sindis.conapred.org.mx/investigaciones/discriminacion-y-violencia-contra-personas-intersex-resultados-de-la-encuesta-intersex-dirigida-a-personas-con-variaciones-congenitas-en-las-caracteristicas-sexuales-resumen-ejecutivo/>>.

⁸ La estimación está basada en registros administrativos de la autoridad migratoria que identifican eventos de migración pero no personas. Una sola persona puede realizar múltiples movimientos migratorios a lo largo del periodo de referencia.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

y de seguridad social, así como a jubilación, vacaciones y otras prestaciones. 40% de las trabajadoras del hogar remuneradas declara que se le negó un derecho y 29% percibió haber sido objeto de un acto discriminatorio.

- Otros grupos de la población que han sido histórica y sistemáticamente discriminados en México son las personas que viven con VIH y otras enfermedades, las poblaciones callejeras, las personas que viven en reclusión y las que han salido de ella, si bien no se ha profundizado en el estudio empírico de las experiencias de discriminación y negación de derechos, lo que constituye una vertiente por explorar en las agendas de investigación.

Ante las situaciones de discriminación, las personas también indicaron algunos prejuicios sobre ciertos grupos de población. Por ejemplo, algunas personas están de acuerdo en que la mayoría de las y los jóvenes son irresponsables (60.3%), que la diversidad religiosa ocasionará más conflictos sociales (44.7%), que los pobres se esfuerzan poco por salir de su pobreza (39.1%), que convivir con personas con sida o VIH es un riesgo (35.2%), que la pobreza de los pueblos indígenas se debe a su cultura (34.1%), entre otras.⁹

Jurisprudencia y resoluciones judiciales relevantes

En relación con los casos relativos a la defensa y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación, diversas instancias del Poder Judicial Federal han actuado de forma determinante, particularmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011. La SCJN ha emitido resoluciones y fijado criterios que han sido fundamentales en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, en atención a los estándares más altos en materia de derechos humanos, contenidos en los instrumentos internacionales relevantes.

Tal es el caso de las resoluciones y criterios jurisprudenciales que la SCJN ha emitido en torno a las categorías protegidas de la orientación sexual y la identidad de género, específicamente por lo que se refiere a la protección de la familia, al matrimonio para parejas del mismo sexo y al reconocimiento de la identidad de género; también respecto del derecho a la seguridad social para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, así como entre parejas hetero y homosexuales en asuntos relacionados con los beneficios de la seguridad social, como pensiones y guardería, así como sobre los derechos de las personas con discapacidad.

⁹ Esta información puede ser consultada en el Sistema Nacional de Discriminación, disponible en: <<http://sindis.conapred.org.mx/estadisticas/enadis/>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Categorías protegidas de orientación sexual e identidad de género

Sobre este tema se destaca la resolución del Pleno de la SCJN respecto de la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, en la que determinó que el orden jurídico nacional no protege a un modelo tradicional o ideal de la familia –como el matrimonio entre un hombre y una mujer cuya finalidad es la procreación–, sino a la familia entendida como realidad social, a efecto de cubrir todas sus formas y manifestaciones en cuanto realidad existente, como lo son familias nucleares, las monoparentales, las homoparentales, lesbomaternales, extensas o consanguíneas y cualquier otra que denote un vínculo familiar.

En ese sentido, la SCJN, en la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, señaló que la “secularización de la sociedad, así como la transformación de las relaciones humanas, han llevado paulatinamente a diversas formas de relación afectiva, sexual y de solidaridad mutua y, de ahí, a modificaciones legales en cuanto a la institución del matrimonio, que han derivado en la redefinición del concepto tradicional que del mismo se ha tenido en cada época y a su desvinculación de una función procreativa como fin del mismo”, sustituyéndola por los lazos afectivos, sexuales, de identidad, de solidaridad y de compromiso mutuo de quienes desean tener una vida en común.

El anterior criterio a favor de la diversidad de familias y del matrimonio igualitario ha sido reforzado en diversas ocasiones por el mismo órgano jurisdiccional, al emitir tesis jurisprudenciales como las 43/2015 y 85/2015, en las que señaló, en términos generales, que la ley de cualquier entidad federativa que considere que la finalidad del matrimonio es la procreación o que lo defina como el que se celebra entre un hombre y una mujer es inconstitucional, pues vulnera los principios de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 1º de la Constitución, al excluir, injustificadamente, de dicha institución a las parejas del mismo sexo.

Asimismo, respecto del tema de las y los hijos en las parejas del mismo sexo, es preciso mencionar la tesis jurisprudencial 8/2017, por medio de la cual la SCJN estableció el criterio de que las familias conformadas por personas del mismo sexo no sólo se limitan a la vida en pareja, sino que pueden incluir la procreación y la crianza de hijos e hijas, procreados o adoptados por alguna de ellas, o bien, por medio del empleo de algunos medios derivados de los avances científicos para la reproducción.

Identidad de género

Por lo que se refiere a la categoría protegida de identidad de género, se destaca la resolución del Amparo Directo 06/2008, a partir del cual la SCJN desarrolló criterios relevantes en materia del derecho al libre desarrollo de la personalidad y reconocimiento de la identidad de género; destacan también las tesis aisladas LXVI/2009, LXVII/2009 y LXIX/2009.

Entre otras cosas, con esos criterios la SCJN reconoció el derecho al libre desarrollo de la personalidad, entendido como el derecho personalísimo que tiene toda persona para elegir, de forma libre y autónoma, su proyecto de vida; es decir, para ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, de acuerdo con sus valores, ideas, gustos y expectativas, entre otras cosas para tener la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, siendo todos estos aspectos parte de la manera en que la persona desea proyectarse y vivir su vida.

En ese sentido, como parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad, la SCJN reconoció, entre otros, los derechos a la identidad personal y a la identidad sexual de las personas, de los que se desprende que tanto la orientación sexual como la identidad de género forman parte del proyecto de vida de las personas, al definirse aquellos derechos como la manera en que cada individuo se proyecta frente a sí, en la propia conciencia, y ante la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, al igual que desde su perspectiva sexual, no sólo en cuanto a su orientación sexual “sino, primordialmente, en cuanto a cómo se percibe él, con base en sus sentimientos y convicciones más profundos de pertenencia o no al sexo que legalmente le fue asignado al nacer y que, de acuerdo a ese ajuste personalísimo en el desarrollo de cada individuo, proyectará su vida en todos los ámbitos, privado y público”.

Derecho a la seguridad social

Por lo que se refiere al derecho a la seguridad social, son diversos los fallos y resoluciones que la SCJN ha emitido en defensa de su ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación. Entre ellos destacan las resoluciones de los Amparos en Revisión 371/2016 o el 643/2016, referidos al acceso a las pensiones por viudez, por medio de los cuales la Segunda Sala de la SCJN determinó que establecer requisitos adicionales para el viudo —en relación con los exigidos a la viuda— para ser beneficiario de una pensión, es discriminatorio, pues transgrede los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación por razón de género al no encontrar una justificación para el establecimiento de esa diferencia de trato, toda vez que el derecho a disfrutar de una pensión por viudez se actualiza con la sola muerte de la persona pensionada o asegurada, sin que dependa de alguna otra condición.

Otro caso relacionado con la seguridad social es el resuelto por la Segunda Sala de la SCJN, vía el Amparo en Revisión 59/2016, referido específicamente a la prestación de los servicios de guardería, en el que se señaló que no existe justificación constitucional para que a un hombre asegurado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) le sea negado el servicio de guarderías, exigiendo requisitos adicionales a los solicitados a las madres

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

trabajadoras —tales como ser viudo, divorciado, o ejercer la custodia o la patria potestad de sus hijos—, ya que los mismos atentan contra el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de género; además, se señaló que con ese tipo de criterios se reproducen estereotipos de género que asignan a la mujer la responsabilidad de la crianza, atención y cuidado de las y los hijos, sin considerar que es una responsabilidad de ambos padres.

Por otra parte, retomando la protección de la categoría de orientación sexual, la SCJN también se ha pronunciado sobre la misma en relación con los beneficios de la seguridad social derivados del matrimonio o concubinato entre parejas del mismo sexo. Tal es el caso del Amparo en Revisión 485/2013, resuelto por su Segunda Sala, al señalar que la exclusión de las parejas homosexuales del seguro de enfermedades y maternidad dentro del régimen de seguridad social es discriminatoria, al basarse dicha distinción en una categoría sobre la cual recae la sospecha de ser inconstitucional —orientación sexual—, y porque la misma no constituye un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso de la protección de la seguridad social.

Derechos de las personas con discapacidad

En relación con el tema de personas con discapacidad, se destaca la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 33/2015 por el Pleno de la SCJN, acerca de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. En dicha resolución, la SCJN determinó que solicitar un “certificado de habilitación” donde conste que la persona con espectro autista es apta para desempeñar funciones laborales, productivas u otras es discriminatorio, ya que dichos certificados representan un obstáculo para que las personas autistas accedan a la vida laboral en igualdad de condiciones que el resto de la población, pues lejos de impulsar su inclusión en este ámbito, genera un efecto estigmatizante al condicionar su derecho al trabajo a que posean dicho documento, lo que vulnera los derechos de libertad de profesión y oficio, así como el derecho al trabajo digno y socialmente útil. En México se han dispuesto consideraciones para visibilizar, contrarrestar y combatir la discriminación.

Personas que viven con VIH

Al resolver el Amparo Directo 43/2018, la Segunda Sala de la SCJN determinó que es discriminatorio que el IMSS establezca como requisito para la contratación del personal médico la aplicación de exámenes de VIH/sida. Ello, por tres motivos. El primero es que el exigir el examen de VIH como requisito para acceder al trabajo médico viola el derecho a la igualdad, pues permitiría negar el empleo a la persona simplemente por su condición de salud, lo que está prohibido por el artículo 1º de la Constitución.

El segundo es que el exigir el practicar exámenes de VIH/sida a los solicitantes no resulta necesario para proteger la salud de otras personas, pues si todavía no forman parte del personal médico, entonces no se justifica la invasión a la privacidad de los solicitantes, ya que en ese momento no presentan riesgo alguno para trabajadores ni pacientes.

Tercero, porque la protección al derecho a la salud de cualquier manera se cumpliría con la posibilidad de realizar el examen de VIH/sida a las personas que ya se encuentran laborando en las instituciones de salud y que trabajen en las especialidades, áreas médicas o actividades en las cuales, efectivamente, exista un riesgo razonable y objetivo de infección al personal o a los pacientes (precisándose que el examen debe aplicarse de manera general a todo el personal del área o especialidad respectiva y no individualizada a un solo trabajador).

Esto es, la Segunda Sala consideró que sí está permitido que el IMSS u otras instituciones de salud lleven a cabo exámenes de VIH/sida al personal médico, siempre y cuando se realicen de manera posterior a la contratación del profesional de salud y se cumpla con las obligaciones establecidas en una Norma Oficial Mexicana denominada NOM-010-SSA2-1993, la cual contempla una serie de requisitos que deben cumplir las instituciones médicas al practicar exámenes de VIH/sida a sus trabajadores médicos.

Trabajo del hogar remunerado

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el Amparo Directo 9/2018, determinando que es inconstitucional que los patrones no estén obligados a inscribir a las trabajadoras del hogar ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). No existe alguna razón constitucionalmente válida por la cual la Ley Federal del Trabajo y la Ley del IMSS excluyan el trabajo del hogar del régimen obligatorio de seguridad social, lo cual provoca una discriminación injusta contra dichas trabajadoras.

Dejar fuera el trabajo del hogar remunerado del régimen obligatorio del IMSS afecta de manera desproporcionada a la mujer, pues estadísticamente la labor del hogar es realizada preponderantemente por ellas (nueve de cada diez empleados del hogar son mujeres, según el INEGI).

Este trabajo ha sido tradicionalmente objeto de condiciones inadecuadas, extensas jornadas y bajos salarios, expuesto a condiciones que están lejos del concepto de trabajo digno. Tal tratamiento impide a las trabajadoras del hogar remuneradas la oportunidad de un acceso real a prestaciones sociales que les permitan encontrarse protegidas contra circunstancias e imprevistos que afecten sus medios de subsistencia e ingresos, así como poder generar un proyecto de vida en condiciones igualitarias.

Con base en lo decidido por este amparo, el Ejecutivo Federal propuso al Congreso de la Unión las adecuaciones legales necesarias para la incorporación formal de un nuevo

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

sistema especial de seguridad social para las trabajadoras del hogar, y en ese sentido, en un plazo no mayor a tres años, se logre obtener la seguridad social, efectiva, robusta y suficiente a la totalidad de las personas que se emplean en este mercado laboral.

A manera de conclusión sobre el estado que guarda el combate a la discriminación en el país, los principales retos y oportunidades que en dicha tarea se identifican son los siguientes:

- Revisión y armonización de la legislación a fin de establecer un marco jurídico integral para garantizar a todas las personas en el país un nivel de protección similar con respecto a todos los motivos de discriminación establecidos en la LFPED.
- Adoptar políticas públicas específicas para combatir la discriminación múltiple que pueden enfrentar principalmente los grupos en situación de vulnerabilidad.
- Fortalecer acciones para prevenir y combatir la persistente discriminación en el acceso al empleo, la seguridad social, la atención de salud y la educación.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos confirió jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos de los que el Estado mexicano forma parte; incorporó el mandato de su interpretación sin discriminación alguna, con base en el principio *pro persona*, para garantizar la protección más amplia posible, y se estableció, por primera vez en el texto constitucional, la obligación de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, con independencia del ámbito de gobierno —federal, estatal o municipal—, así como de su esfera de atribuciones, al igual que la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Los tratados internacionales de los que es parte el Estado mexicano, relevantes en materia de discriminación, son los siguientes:

A. En el sistema universal (Organización de las Naciones Unidas):¹⁰

- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

¹⁰ En: <http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=452&Itemid=250>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.
- Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

B. En el sistema interamericano (Organización de los Estados Americanos):

- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención Americana relativa a la abolición de la pena de muerte.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer –Convención de Belém do Pará.
- Convención Interamericana de los Derechos Civiles de la Mujer.
- Convención Interamericana de los Derechos Políticos de la Mujer.
- Convención Interamericana contra el Terrorismo.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Carta Interamericana de derechos humanos.¹¹
- Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
- Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia.

De esta manera, el derecho a la igualdad y no discriminación se encuentra reconocido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la prohibición expresa de cualquier tipo de discriminación que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales (sic), el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.¹²

Esta cláusula antidiscriminatoria constitucional está reglamentada en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), aprobada por el Poder Legislativo el 29 de abril de 2003, publicada por el titular del Ejecutivo Federal en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003 y en vigor desde el 12 del mismo mes y año, la cual establece la obligación de instrumentar medidas de nivelación, inclusión, así como acciones afirmativas para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades. La cláusula antidiscriminatoria establece categorías protegidas contra la discriminación, como el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales (sic) y el estado civil; además de que tiene la característica de ser una cláusula abierta al incorporar la expresión “cualquier otra”, con lo cual se puede incluir en ese catálogo cualesquiera otras categorías que se estimen violatorias del derecho a la igualdad y no discriminación, en un contexto social determinado.

En el ámbito de las relaciones entre particulares, la LFPED prevé el trámite de quejas contra presuntos actos de discriminación imputados a particulares, como se desprende de los artículos 43, 48, 63 Quintus, 73 y 86, en los que se establece que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) está facultado para conocer de quejas contra particulares por actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, pudiendo ser objeto de medidas administrativas y de reparación en caso de comprobarse la comisión de los actos discriminatorios denunciados.

¹¹ En: <<https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/sistema-interamericano-de-derechos-humanos>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Cabe señalar que este ordenamiento ha tenido diversas reformas, de entre las que destaca la del 20 de marzo de 2014, cuyo objetivo fue armonizar su contenido con la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Dentro de las aportaciones relevantes de esa reforma encontramos que:

- Introduce un glosario con los términos de uso más frecuentes en dicha ley;
- Amplía el catálogo de categorías protegidas contra la discriminación;
- Identifica aquellos supuestos en los que un trato diferenciado no constituye una conducta discriminatoria por ser objetiva, proporcional, razonable y no menoscabar derechos;
- Unifica los procedimientos de queja y reclamación en uno solo, denominado de “queja”, a fin de poder imponer medidas administrativas y de reparación, tanto a particulares, como a personas servidoras públicas responsables de la comisión de actos discriminatorios, y
- Adiciona un catálogo de medidas de reparación para los casos en que se compruebe un acto de discriminación.

En relación con los tipos de discriminación contemplados en la ley, debe señalarse que la LFPED contempla la discriminación directa, indirecta, por acción y omisión, así como la discriminación múltiple. Lo anterior se desprende de la definición de discriminación que la ley establece en el párrafo tercero de su artículo primero:

Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguiente motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.¹³

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Asimismo, el artículo 43 de la LFPED establece la atribución del Conapred para conocer de actos u omisiones que puedan configurar conductas que se presuman discriminatorias que son atribuidas a personas particulares o a personas servidoras públicas federales o de los poderes públicos federales en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

El procedimiento de queja es administrativo y busca de manera prioritaria la conciliación entre las partes por presuntos actos de discriminación, ya sea mediante medidas administrativas (cursos, sensibilización, etc.) o de reparación del daño (no repetición, restitución del derecho, etc.). Sin embargo, en caso de acreditarse el acto, la omisión o la práctica social discriminatoria imputable a particulares, el Consejo se encuentra facultado para emitir una Resolución por Disposición para ordenar medidas administrativas y de reparación. En este sentido, la tarea del Conapred es coadyuvar en la protección y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación por medio de mecanismos cuasi jurisdiccionales que permitan conciliar e incidir en la eliminación de las prácticas discriminatorias estructurales.

En materia de reparación del daño, el artículo 83 bis de la LFPED establece que el Conapred podrá imponer las siguientes medidas de reparación:

- I. Restitución del derecho conculcado por el acto, omisión o práctica social discriminatoria: medida de reparación consistente en el conjunto de acciones encaminadas al restablecimiento del goce de sus derechos a la víctima, pues buscan restablecer la situación previa a la violación al derecho a la no discriminación.
- II. Compensación por el daño ocasionado: medida de reparación que se presenta cuando la restitución del derecho conculcado no es posible o existe un acuerdo entre las partes. Consiste en el resarcimiento, que puede ser pecuniario, por el daño sufrido derivado de una violación al derecho a la no discriminación.
- III. Amonestación pública: medida de reparación consistente en la advertencia que se hace a los agentes discriminadores, haciéndoseles ver las consecuencias de la falta que cometieron, con la finalidad de encauzar su conducta en el correcto desempeño de sus acciones y funciones, conminándolos a no repetir las acciones, omisiones o prácticas que dieron origen a la violación del derecho a la no discriminación.
- IV. Disculpa pública o privada: medida de reparación consistente en un pronunciamiento que realiza el agente discriminador, mediante el cual expresa el reconocimiento de su responsabilidad por la violación cometida al derecho a la no discriminación, la cual va dirigida a las víctimas. Puede ser pública o privada, atendiendo a la naturaleza del caso y al impacto causado.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- V. Garantía de no repetición del acto, omisión, o práctica social discriminatoria: medida de carácter positivo conformada por un conjunto de acciones encaminadas a evitar violaciones futuras al derecho a la no discriminación por motivos y ámbitos similares a los investigados en la queja y a corregir estructuralmente los factores que las originaron, las cuales podrán contener, entre otras, reformas institucionales y legales que promuevan el respeto y protección del derecho a la no discriminación.¹⁴

Conforme a la LFPED, las medidas administrativas y de reparación señaladas se impondrán sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal a que hubiere lugar.

También se encuentran vigentes otras leyes, de ámbito federal, las cuales contienen cláusulas antidiscriminatorias, como son: la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley General de Educación, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Víctimas, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, por citar sólo algunas.

El Código Penal Federal tipifica el delito de discriminación y establece la sanción “de uno a tres años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad y hasta doscientos días de multa, a quien por motivos prohibidos de discriminación atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas”.

En el ámbito estatal, 26 de las 32 constituciones de las entidades federativas incluyen una cláusula antidiscriminatoria, en tanto que las 32 cuentan con legislación estatal específica en la materia.

Marco institucional

México cuenta con una institución federal encargada de combatir y prevenir la discriminación: el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).

La LFPED determina en el artículo 16° la creación del Conapred, estableciendo lo siguiente:

¹⁴ Secretaría de Gobernación, Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación. Disponible en: <http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=528&id_opcion=670&op=>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en adelante el Consejo, es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión, y contará con los recursos suficientes que anualmente se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. De igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en el procedimiento de queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia.

Asimismo, con base en el artículo 17 de la LFPED, los objetivos del Conapred son 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.

El Conapred es una autoridad que forma parte del Ejecutivo Federal, con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.

En este sentido, las atribuciones del Conapred se asemejan en algunos aspectos a las que tienen las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, según la Organización de las Naciones Unidas, con la diferencia de que el Conapred puede intervenir además entre particulares y emitir resoluciones reparatorias con carácter vinculante, aspecto importante a la luz de las obligaciones del Estado de respetar, garantizar y proteger los derechos humanos.

Descrito lo anterior, el mecanismo del Conapred tiene además la característica preventiva y de no repetición de la vulneración o violación del derecho a la no discriminación o de otros derechos humanos. En este sentido, la tarea del Conapred es coadyuvar en la protección y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación a través de mecanismos cuasi jurisdiccionales que permitan conciliar e incidir en la eliminación de las prácticas discriminatorias estructurales.

Además, existen otras instituciones federales especializadas responsables de proteger a distintos grupos y colectivos que experimentan discriminación, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna), el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), el Instituto Nacional de las Personas Adultas

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Mayores (Inapam), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim), entre otras.

En el ámbito estatal, las 32 leyes antidiscriminatorias locales prevén una instancia estatal encargada del tema. Tales instancias reciben diferentes atribuciones y estructura, con base en cada una de las leyes estatales. Ello, en la práctica, se traduce en estándares desiguales en la protección, respeto y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación en todo el territorio nacional.

Existen dos instancias estatales de atención a la discriminación: el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred) y el Consejo Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Violencia en Michoacán (Coepredv), y dos municipales: el Instituto Municipal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de Querétaro (Inmupred), Querétaro, y el Consejo Municipal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en Xalapa (Comupred), Veracruz.

Políticas y programas

El Conapred tiene las atribuciones de elaborar, coordinar, supervisar, formular observaciones, sugerencias y directrices para el cumplimiento del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) (artículo 20, fracciones XXII y XXIII, de la LFPED).

El Pronaind es un programa de carácter especial, elaborado y publicado en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática para el Desarrollo, y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal (APF), que establece la política transversal, intersectorial y coordinada en materia de igualdad y no discriminación.

Pronaind 2014-2018

De 2014 a 2018 se implementó por primera vez este Programa Nacional, que contó con un diagnóstico sobre la situación de la discriminación en el país, en el cual se identificaron algunos obstáculos en el ejercicio de los derechos humanos sin discriminación: limitada coordinación interinstitucional en la materia; normatividad administrativa y procesos con efectos discriminatorios; insuficiencia de los mecanismos administrativos

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

eficientes para defender y proteger a la sociedad contra actos discriminatorios; persistencia de las brechas de desigualdad en el acceso y ejercicio de los derechos humanos de las personas pertenecientes a los grupos en situación de discriminación; ausencia de información y poca producción científica sobre el fenómeno discriminatorio y sus efectos en las personas y grupos, con objeto de fundamentar el diseño de políticas públicas adecuadas; reproducción de conductas discriminatorias, prejuiciosas y estigmatizantes en la sociedad, y, finalmente, la aún pendiente tarea de armonizar el orden jurídico nacional con los más altos estándares internacionales en la materia.

Para cada uno de los retos identificados en el diagnóstico, el programa estableció un objetivo específico: 1. Fortalecer la incorporación de la obligación de igualdad y no discriminación en todo el quehacer público; 2. Promover políticas y medidas tendientes a que las instituciones de la APF ofrezcan protección a la sociedad contra actos discriminatorios; 3. Garantizar medidas progresivas tendientes a cerrar brechas de desigualdad que afectan a la población discriminada en el disfrute de derechos; 4. Fortalecer el conocimiento de la situación de discriminación en el país para incidir en su reducción; 5. Fortalecer el cambio cultural en favor de la igualdad, diversidad, inclusión y no discriminación con participación ciudadana y, finalmente, 6. Promover la armonización del orden jurídico nacional con los estándares más altos en materia de igualdad y no discriminación. Para el cumplimiento de los seis objetivos del Programa, se establecieron 35 estrategias y 242 líneas de acción (24 son transversales, bajo la responsabilidad de 52 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal), así como diez indicadores para la medición de los avances obtenidos¹⁵ y un mecanismo de monitoreo y seguimiento.¹⁶

En estos cuatro años de implementación del Programa se registraron importantes logros, entre los que destacan:

Avances en la armonización legislativa para impulsar la aplicación en México de los más altos estándares de protección de los derechos establecidos a escala internacional y panamericana. En este sentido, se realizaron importantes esfuerzos para la adhesión o ratificación de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia (CIDI), así como de la Convención Interamericana contra el Racismo, la

¹⁵ Disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Pronaind%202014-2018_WEB_ACCSS.pdf>.

¹⁶ El mecanismo incluyó i) una red de enlaces interinstitucionales designados por las entidades y dependencias de la APF responsables de la implementación de las estrategias, ii) reuniones de trabajo en pleno y a petición de parte con los enlaces, iii) un tablero de control para el registro y seguimiento de los proyectos institucionales y iv) publicación anual de los informes de logros del Pronaind, conforme al proceso de seguimiento de los programas federales derivados del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Discriminación y Formas Conexas de Intolerancia (CIRDI) y del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Trabajo Decente para Trabajadoras del Hogar (ya ratificados por México).

En lo tocante a la armonización legislativa nacional, la Presidencia de la República, mediante la Consejería Jurídica y en coordinación con el Conapred, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), convocó a la consulta pública “México sin Discriminación” en 2016, instando a la ciudadanía a participar denunciando normatividad discriminatoria vigente en el marco jurídico nacional, generando así un diagnóstico para fundamentar la agenda legislativa antidiscriminatoria. Sumado a ese proceso, el Conapred publicó la colección “Legislar Sin Discriminación”, en la que se propone un método de análisis legislativo para impulsar procesos de armonización legislativa. La colección está integrada por los volúmenes dedicados a los fundamentos de la legislación con enfoque antidiscriminatorio, matrimonio y familias, educación inclusiva, capacidad jurídica, libertad de expresión, trabajo del hogar, reconocimiento constitucional de las poblaciones afromexicanas, accesibilidad y derecho a la consulta de los pueblos indígenas y afromexicanos en torno a proyectos de explotación de recursos naturales.¹⁷

Durante la vigencia del Pronaind, México se adhirió al Grupo Núcleo de la ONU sobre Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans y a la Coalición por la Igualdad de Derechos de las Personas LGBTI, entre los más importantes, además de que fue uno de los dos países que presidieron los trabajos para consensar y aprobar el Pacto de Marrakech. En estos espacios se impulsó el reconocimiento de la perspectiva antidiscriminatoria para el ejercicio de derechos fundamentales para grupos históricamente discriminados.

También se logró hacer reformas al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con perspectiva antidiscriminatoria. En 2017 y 2018, por primera vez se estableció que las reglas de operación de los programas federales consideraran el principio de igualdad y no discriminación, así como la eliminación de los obstáculos que impiden el ejercicio de los derechos humanos de las personas con el fin de incidir en la operación de los programas federales. Éste fue un primer paso significativo para incorporar la perspectiva antidiscriminatoria en la estructura programática-presupuestal.

Para guiar a las instituciones responsables de estos programas en la incorporación de la perspectiva antidiscriminatoria, en 2017 se elaboró el anteproyecto de “Lineamientos generales para incorporar la perspectiva antidiscriminatoria en las Reglas de Operación de los programas”.

¹⁷ Véase la colección completa en el sitio del Conapred: <http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4457&id_opcion=&op=214>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Protocolos de actuación para la APF. Desde 2015, el Conapred diseñó e impulsó estrechamente, en conjunto con la Secretaría de la Función Pública, el Mecanismo de gestión pública sin discriminación, con el propósito de guiar a las instancias de la APF a cumplir con su deber de generar y aplicar una política de protección y garantía frente a actos discriminatorios. A partir de la inclusión del principio de igualdad y no discriminación como una obligación de las personas servidoras públicas, el mecanismo se articuló a través de los Comités de Ética y Prevención de Conflicto de Intereses (CEPCI) de todas las instituciones de la APF, multiplicando los mecanismos de protección ante actos discriminatorios que pasaron de uno, al inicio del programa, a 188 en junio de 2018.

Este esfuerzo se consolidó con el “Protocolo de Actuación de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés en la Atención de Presuntos Actos de Discriminación”, el cual sentó las bases para el actuar de las personas integrantes de los comités en la atención a denuncias por presuntos actos discriminatorios con los más altos estándares.

Además, se elaboraron otros protocolos para prevenir actos discriminatorios en ámbitos gubernamentales cruciales, tales como la participación electoral, administración de justicia, la identificación, la salud o la gestión migratoria. Así, en este periodo se publicó el “Protocolo para Adoptar las Medidas Tendientes a Garantizar a las Personas Trans el Ejercicio del Voto en Igualdad de Condiciones y sin Discriminación en Todos los Tipos de Elección y Participación Ciudadana” del Instituto Nacional Electoral (INE) (2017); el “Protocolo para la atención de casos que involucran la orientación sexual o la identidad de género en la procuración de justicia”, vigente desde 2016 a nivel federal y desde 2018 a nivel nacional; el “Protocolo para el Acceso sin Discriminación a la Prestación de Servicios de Atención Médica de las Personas LGBTTTI y Guías de Atención Específicas” (2017); “Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se dan a conocer los Lineamientos para el trámite de pasaportes y del documento de identidad y viaje en territorio nacional” de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) (2016), este último permite la modificación de pasaportes producto del procedimiento para reconocer la identidad de género, y la “Guía para prevenir prácticas de perfilamiento racial en la operación migratoria” (2017).

También se lograron avances en términos de la promoción del cambio cultural contra la desigualdad de trato y a favor de las diversidades. En ese sentido, por vez primera se generaron alianzas con las instituciones públicas vinculadas con medios de comunicación a fin de sumar esfuerzos en aras de maximizar la difusión de materiales para visibilizar a los grupos en situación de discriminación mediante la firma del “Convenio de Intercambio de Contenidos y Materiales Audiovisuales para Promover la Visibilización” (CICMA) en 2016, en el que participaron diversas dependencias y medios de comunicación públicos. Por otro lado, la Secretaría de Gobernación estableció desde 2016 en los “Lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las instancias de la APF” que se

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

deberán incluir contenidos que promuevan la igualdad y no discriminación, así como impulsar su difusión en lenguas indígenas y formatos accesibles, fomentando de esta manera la perspectiva antidiscriminatoria en la comunicación gubernamental hacia la población.

Otro avance significativo fue la consolidación de la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación (NMX-R-025-SCFI-2015), la cual unificó las distintas herramientas para promover la igualdad laboral en los centros de trabajo. Esta iniciativa está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Inmujeres y Conapred. La norma establece los requisitos para que los centros de trabajo puedan certificarse en materia de igualdad laboral y no discriminación. Hasta septiembre de 2018 se había certificado a 327 centros de trabajo.

El propósito fundamental de la inclusión laboral es el acceso a un empleo digno, productivo y bien remunerado a favor de todas las personas sin importar su origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o conyugal, entre otros motivos. El proceso de certificación implica el cumplimiento de 14 criterios para demostrar la aplicación de políticas de inclusión y no discriminación, y culmina con una auditoría, a través de organismos de certificación acreditados por la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA), misma que dictaminará el cumplimiento de por lo menos 70 indicadores. La certificación es voluntaria, pero proporciona a los centros de trabajo que se adhieren a la iniciativa algunas ventajas en términos de estímulos para participar en concursos públicos.

Otro cambio importante fue el decreto expedido en 2019 por el Presidente de la República para instituir el 17 de mayo como el Día Nacional de la Lucha contra la Homofobia, la Lesbofobia, la Transfobia y la Bifobia, avanzando así en la visibilización de las problemáticas a las que se enfrentan las personas de la diversidad sexual y de género en el país.

La capacitación y profesionalización de las personas servidoras públicas es un elemento crucial en la incorporación de la perspectiva antidiscriminatoria en el quehacer público. El Consejo entregó, durante la vigencia del Pronaind, 178 000 constancias a personas del servicio público del ámbito federal, estatal y municipal, así como organismos autónomos, por medio de su Programa de Educación a Distancia “Conéctate”. En formato presencial, el Conapred y la Cátedra UNESCO realizaron cinco emisiones del Curso Internacional de Alta Formación sobre el Derecho a la Igualdad y No Discriminación, en los cuales se capacitaron personas servidoras públicas de la administración pública federal, estatal y municipal, además de organismos autónomos.

Para atender las necesidades derivadas del Modelo de Gestión Pública Sin Discriminación, y con el objetivo de desarrollar las habilidades necesarias del personal que atenderá presuntos actos de discriminación, desde 2015 el Consejo y la Secretaría de la

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Función Pública (SFP) celebraron encuentros presenciales con las personas integrantes de los CEPCI y pusieron en marcha el curso virtual autoinstructivo de la plataforma de Conéctate: “Actuación de los comités de ética y prevención de conflictos de interés en la atención de presuntos actos de discriminación”.

Una estrategia central de la política antidiscriminatoria federal es el impulso de las medidas para reducir la desigualdad, que en la LFEPD incluyen las medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas. En este sentido, la SFP y la Oficina de la Presidencia publicaron en 2015 el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales de accesibilidad web que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las empresas productivas del Estado”; derivado de su aplicación, el sitio <www.gob.mx> obtuvo la declaratoria de accesibilidad nivel AA de acuerdo con las Pautas de Accesibilidad para el Contenido Web (WCAG) 2.0, lo anterior para beneficio de la población con alguna discapacidad.

En materia educativa, se fortaleció el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo (MEVyT) con el objetivo de incentivar la conclusión de estudios en personas adultas, a través de un enfoque diferenciado por población objetivo; por otra parte, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) mejoró su Programa de Apoyo a la Educación Indígena con la finalidad de ofrecer soluciones de acogida y alimentación para la conclusión de la educación básica de la niñez indígena.

Para atender los derechos económicos se llevaron a cabo estrategias desde distintas instituciones y sectores, en específico para facilitar el acceso a créditos productivos a las mujeres, mujeres indígenas, personas jóvenes, pueblos indígenas y, en general, a las personas que no son atendidas por la banca comercial, destacándose la creación del Fondo Nacional de Atención a Comunidades Indígenas (Fonaci), el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim), créditos blandos para mujeres y personas jóvenes y el Programa de Financiamiento para Pequeños Productores, entre los más importantes.

Por otro lado, como medida de nivelación en materia laboral y de seguridad social, se fortaleció la implementación de las licencias de paternidad para generar una corresponsabilidad en la crianza de las y los hijos en una familia a fin de evitar la sobrecarga de cuidados por las mujeres, además de atender el principio superior de la niñez en ser cuidado y atendido por sus progenitores y responsables legales.

Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2024 y Pronaind 2021-2024

En tanto que el combate a la discriminación y la búsqueda de la igualdad deben reflejarse en el propósito del más alto nivel de conducción de las políticas públicas, a través de

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

la programática federal (programas sectoriales, especiales e institucionales derivados del PND), en el ejercicio de planeación para la administración 2018-2024 quedó incluido el Eje Rector 7: “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera”, en el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se hace explícito el rechazo a “toda forma de discriminación por características físicas, posición social, escolaridad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, preferencia política e ideológica, identidad de género, orientación y preferencia sexual”. De esta forma, por primera vez el PND contiene claramente la orientación antidiscriminatoria que deberán observar las políticas públicas.

Para atender el Eje Rector 7, la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) conformó un grupo de trabajo interinstitucional para facilitar la incorporación del enfoque inclusivo transversal,¹⁸ que dio origen a las “Directrices para incorporar en la planeación nacional para el desarrollo el enfoque de igualdad de género, interculturalidad, no discriminación e inclusión” de la “Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, la cual fue una herramienta central para que las dependencias federales incorporaran estos enfoques transversales en el diseño de los programas derivados del PND. Como institución responsable de la coordinación de la política pública antidiscriminatoria, el Conapred realizó directamente observaciones a 26 programas federales derivados del PND.

Por otro lado, se elaboró la segunda edición del Pronaind, el cual tiene como principal propósito desmontar un conjunto de prácticas discriminatorias institucionalizadas que operan en ámbitos estratégicos para el bienestar y el desarrollo, como educación, salud, seguridad social, trabajo y seguridad y justicia, entre otros, y que impiden el disfrute de los derechos humanos sin discriminación, sobre todo a quienes pertenecen a los grupos históricamente discriminados. Se trata de prácticas institucionalizadas que comprenden normas (formales e informales), procedimientos de actuación que derivan de patrones de conducta personal y colectiva y, en última instancia, toda una cultura que jerarquiza y subordina a grupos concretos de personas y limita sus derechos, libertades y oportunidades.

El Pronaind establece un modelo de intervención transversal que incluye estrategias y acciones para contrarrestar tres tipos de prácticas discriminatorias que tienen los mayores efectos en la negación de derechos: i) las prácticas que limitan el acceso de las personas a los ámbitos institucionales de ejercicio de derechos y fragmentan las oportunidades, ii) las prácticas que asignan resultados y beneficios diferenciados dentro de los ámbitos institucionales y iii) las que regulan la progresión desigual dentro de los ámbitos institucionales.

¹⁸ Integrado por el Conapred, el Instituto Nacional de la Mujeres (Inmujeres), el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna) y el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis).

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

El modelo de intervención del programa busca contrarrestar las prácticas discriminatorias por medio de intervenciones para promover reformas a la legislación y la normatividad secundaria; diseñar e implementar programas y acciones de política sin discriminación; adecuar los procedimientos conforme a los estándares de protección establecidos en las leyes; mejorar la vigilancia y supervisión de la ejecución de las políticas públicas; consolidar el cambio cultural que promueve la modificación de las prácticas; capacitar y profesionalizar a las personas servidoras públicas; informar a la población sobre su derecho a la igualdad y no discriminación; sensibilizar a la sociedad sobre la riqueza que conlleva la diversidad, educarla para reconocer y eliminar los estereotipos, prejuicios y estigmas que lesionan la vida democrática del país, además de acciones relativas al desarrollo de capacidades institucionales en materia de producción y análisis de datos e información pública.

Investigación, educación y comunicación

En México está en construcción una agenda de investigación en torno a las desigualdades y la discriminación, impulsada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (en colaboración con otras instituciones públicas) y que ha encontrado en universidades, centros de investigación, organismos civiles y redes de especialistas los espacios para su desarrollo interdisciplinario. De esta manera, es cada vez más frecuente la conducción de investigaciones, la publicación de estudios, la convocatoria a foros de discusión académica y la enseñanza en torno a estos temas a lo largo del país. Se trata de una agenda de investigación con un enfoque interdisciplinario, en el que el tema de la discriminación se articula con la desigualdad económica y social, el derecho y las políticas públicas.

Esta agenda establece diversas líneas de trabajo académico alrededor del desarrollo conceptual y metodológico; el carácter estructural del fenómeno; las causas, manifestaciones y consecuencias de la discriminación y sus relaciones con fenómenos como las desigualdades sociales, la pobreza y la marginación; el desarrollo de instrumentos robustos –tanto cuantitativos como cualitativos– para el estudio empírico de la discriminación, y la aplicación de los resultados de investigación al ciclo de políticas públicas, así como a la fundamentación legislativa, el diseño de intervenciones civiles y privadas y la acción comunicativa y educativa para el cambio cultural.

Como resultado de la promoción de esta agenda, el Consejo ha construido alianzas estratégicas no sólo con la academia –en el marco de convenios de colaboración con instituciones como la UNAM, el CIDE, El Colegio de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) o El Colegio de la Frontera Norte–, sino con redes de investigación –como la Red de Investigación sobre Discriminación, la Red Integra,

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

la Red de Investigadores del Fenómeno Religioso en México o la Red de Estudios sobre Desigualdades–, con organismos e iniciativas civiles –como la Fundación Arcoíris o Brújula Intersexual–, con agencias internacionales –como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)– y con organismos públicos –como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (Sipinna), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) o el Consejo Nacional de Población (Conapo)–, con los cuales se ha aprovechado la concurrencia de atribuciones e intereses y la confluencia de proyectos.

En la construcción de esta agenda de investigación, han sido objetivos del Consejo, primero, visibilizar la importancia del estudio de la discriminación estructural y convocar a diversas comunidades epistemológicas, a través de la promoción de estudios e investigaciones apoyadas por el propio Consejo, y segundo, que la academia continúe realizando investigación sobre discriminación y desigualdad y que establezca una agenda propia de generación de conocimiento, formación de especialistas y difusión de resultados, lo cual se ha comenzado a ver reflejado en la oferta de programas de estudio, en el incremento de proyectos de investigación y publicaciones y en la integración de grupos y redes de especialistas, con un rico componente de interdisciplinariedad e interinstitucionalidad.

Los resultados de los estudios realizados confirman enfoques centrales para la política pública: primero, que la discriminación es un fenómeno de carácter estructural; segundo, que existe una relación operante entre los prejuicios y estereotipos, las actitudes, conductas y prácticas y las brechas de desigualdad socioeconómica, y tercero, que en la medida en que las personas reúnen dos o más características sociodemográficas o identitarias que las ubican en diversos grupos históricamente discriminados, se incrementa su exclusión y discriminación, es decir, la interseccionalidad es un importante factor que multiplica la desigualdad y la vulnerabilidad a diversos problemas sociales.

Algunos de los estudios publicados por el Consejo durante la última década son fundamentales para la comprensión de la discriminación estructural y el impulso de cambios legales y de política pública, entre ellos: el *Reporte sobre la discriminación en México 2012*, como parte de un diagnóstico para visibilizar los procesos excluyentes que afectan el ejercicio de derechos de grupos en situación de vulnerabilidad; la colección *Legislar Sin Discriminación*, la cual cuenta con nueve tomos sobre casos paradigmáticos de discriminación y está dirigida al público relacionado con el quehacer legislativo, a fin de atender la necesidad de la armonización legislativa en el país; *Hacer visible lo invisible*, obra que analiza las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras del hogar como un caso paradigmático de discriminación estructural; el *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente de*

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

México, resultado de la inclusión de una pregunta para identificar a este grupo de la población en la Encuesta Intercensal 2015; la *Guía para prevenir prácticas de perfilamiento racial en la operación migratoria*, que analiza las causas, consecuencias, ilegalidad e ineficacia de las prácticas de perfilamiento racial llevadas a cabo por agentes federales de migración y otras personas servidoras públicas pertenecientes a las autoridades auxiliares en materia migratoria; *Discriminación estructural y desigualdad social*, cuyo objetivo es medir las desigualdades que enfrentan los jóvenes indígenas, las personas con discapacidad y las mujeres; *Diversidad y discriminación en las empresas del sector servicios de la Ciudad de México*, el cual muestra las prácticas discriminatorias en los procesos de contratación, permanencia y ascenso del personal en el sector privado a través de un sólido análisis en las empresas de servicios de la capital del país, y *Quién tiene acceso al crédito en México*, que demuestra las prácticas de discriminación por tono de piel en sucursales bancarias, entre otros.

El Consejo ha fortalecido durante los últimos años la vertiente de investigación empírica, no sólo con la tercera Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017, sino con la Encuesta sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género (Endosig) 2018, la Encuesta Intersex 2019 y la prueba de campo de la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (Endiseg) 2020 —el primer ejercicio en su tipo en México y en el mundo. Además, el Consejo participa en las Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur (Emif) y promueve la incorporación de variables con enfoque antidiscriminatorio en diversas actividades estadísticas, como los censos y encuestas nacionales en hogares (Enadid, Endireh, Enut, entre otras) y en registros administrativos. En cada uno de estos proyectos se ha impulsado la construcción de alianzas con las instituciones públicas, la academia y la sociedad civil.

En este sentido, en México se ha fortalecido la recolección y análisis de información estadística sobre características sociodemográficas e identitarias que permiten el estudio de diversos procesos sociales desde la perspectiva antidiscriminatoria; por ejemplo, la incorporación de la pregunta de autoadscripción de afrodescendencia, discapacidad y otras en el censo de 2020 y otras encuestas especializadas, o el Módulo de Movilidad Social en la Encuesta Nacional de Hogares, que incluyó una medición sobre tono de piel de las personas. Igualmente, en el plano estatal, la Ciudad de México ha levantado en dos ocasiones una encuesta especializada en discriminación (Edis, 2013 y 2017). Por su parte, Yucatán (EED, 2014) y Quintana Roo (EEDHD, 2016) han realizado su primera encuesta y se han llevado a cabo múltiples ejercicios de diverso enfoque y alcance en otros estados y ciudades.

Con objeto de conocer los avances y retos del combate a la discriminación, en México se realiza, desde 2005, la Enadis, que constituye la fuente principal para actualizar el panorama de discriminación que persiste en México. La tercera Enadis, de 2017, es resultado de una alianza inédita entre el Conapred y el INEGI, la UNAM, la Comisión Nacio-

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

nal de los Derechos Humanos (CNDH) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Esta edición permitió contar con el más robusto conjunto de resultados estadísticos sobre la discriminación en el país. Debe señalarse que el diseño de la Enadis convocó a una diversidad de especialistas de la academia, las organizaciones civiles y la administración pública, y que el instrumento refleja innovaciones metodológicas importantes que, junto con la capacidad operativa del INEGI en la recolección y procesamiento de datos, lo dotan de altos estándares de calidad. Se obtuvo una encuesta verdaderamente nacional al ampliar la muestra sustancialmente a 150 000 casos en un poco más de 39 000 viviendas. La muestra de la Enadis permite contar con resultados representativos a nivel nacional, según ámbito de residencia (rural y urbano) y a escala estatal. Con esta información se puede hacer una descripción coherente de las nociones, actitudes, experiencias y consecuencias de la discriminación presente en la sociedad mexicana.

Por otra parte, como iniciativas en materia de investigación y estudio de la discriminación, debe destacarse la formación de la Red de Investigación sobre Discriminación (Rindis), iniciativa integrada por personas investigadoras de instituciones académicas de distintos puntos del país, la cual tiene como finalidad incidir en la construcción de un modelo antidiscriminatorio para ofrecer enfoques y propuestas de políticas públicas antidiscriminatorias en México y la Red de Investigación Interdisciplinaria sobre Identidades, Racismo y Xenofobia en América Latina (Red Integra), transformada en 2019 en el Seminario Universitario Interdisciplinario sobre Racismo y Xenofobia (Surxe), adscrito a la Coordinación de Humanidades de la UNAM, que busca generar espacios de interlocución y sinergias entre la academia, la sociedad civil y el sector público y privado con la finalidad de evidenciar el impacto del racismo, la xenofobia o cualquier otra forma de intolerancia y, con base en ello, proponer acciones para su prevención y combate. Además, existen programas de investigación con diverso grado de institucionalización y agenda de investigación en diversas universidades y centros de estudio del país, como la propia UNAM, El Colegio de México, la Universidad Autónoma Metropolitana o El Colegio de la Frontera Norte, entre otros.

Otro avance importante en este terreno es la creación en 2018 del Sistema Nacional de Información sobre No Discriminación (Sindis), concebido como una plataforma de consulta en línea. Este sistema se desarrolla por etapas y, de acuerdo con las necesidades de información de la política pública, se irán agregando módulos de información estadística, indicadores, resultados de investigación y materiales de información y difusión. Hasta el momento, están disponibles ya los módulos de información estadística correspondientes a la Enadis, la Endosig y el de estudios e investigaciones. En el contexto del propio desarrollo modular del sistema, el Consejo promueve también un creciente involucramiento de dependencias públicas, instituciones académicas y organismos civiles en el

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

análisis de la información empírica, a través de proyectos como los análisis sobre grupos discriminados y el análisis por ámbitos de ejercicio de derechos.

En el ámbito de la capacitación y formación de profesionales, destaca el Diplomado sobre el Derecho a la No Discriminación, impartido en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cuya convocatoria es de carácter anual y está dirigido a personas del servicio público, organizaciones de la sociedad civil y público en general. Este proyecto tiene como objetivo ofrecer a las personas participantes bases teóricas y herramientas prácticas indispensables para proteger y promover el derecho a la no discriminación.

A partir de 2018, también en colaboración con la UNAM, se imparte el Diplomado sobre Racismo y Xenofobia, un programa académico en línea dirigido a personal del servicio público y estudiantes universitarios, con los propósitos de analizar el racismo y la xenofobia, sus manifestaciones particulares en México y compararlas con las de otros países de América Latina y el mundo; examinar iniciativas nacionales e internacionales de prevención y combate al racismo y la xenofobia e identificar manifestaciones concretas de xenofobia en los entornos inmediatos de los participantes.

Ahora bien, en materia educativa, el modelo educativo vigente en México tiene como uno de sus ejes principales el denominado “equidad e inclusión”. En éste, se contemplan acciones prioritarias en relación con las poblaciones en desventaja; por ejemplo: atención prioritaria a hablantes de lenguas indígenas, inclusión de personas con discapacidad, énfasis en el desarrollo infantil temprano, disminución en las brechas de género y abatimiento del rezago educativo.

En relación con los libros de texto gratuitos de los niveles preescolar y primaria, existen contenidos como el de “familias”, “género” y “sexualidad”, entre otros, en los que se promueven valores de reconocimiento de la diversidad y combate contra estereotipos y estigmas. Vale la pena señalar títulos como los siguientes: “Libro para las familias” (preescolar), “Exploración de la Naturaleza y la Sociedad” (primer grado), “Formación cívica y ética” (todos los grados excepto segundo) y “Ciencias Naturales” (del cuarto al sexto grado).

Por otro lado, existen otras herramientas lúdicas para reforzar o consolidar el conocimiento de los derechos humanos y del derecho a la no discriminación. Con el objetivo de promover la eliminación del uso de estereotipos, prejuicios y estigmas en el campo educativo y de conformidad con el decreto de promulgación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, respecto de la obligación del Estado de incluir en la educación el fomento al respeto de los derechos humanos, el Conapred editó la colección de cuentos *Kipatla*, los cuales buscan fomentar el trato igualitario; sensibilizar y orientar a niñas y niños sobre temas de discriminación de manera amena y con lenguaje incluyente. Se han publicado ya dos ediciones de estos cuentos.

Vale la pena señalar que, en cada historia, los personajes se enfrentan a alguna situación de exclusión por diferentes tipos de discriminación (origen étnico, religión, género, enfermedad, apariencia física, nacionalidad, condición socioeconómica o discapacidad). La metodología planteada se basa en las propuestas de la educación en derechos humanos y la filosofía para niños; por lo tanto, más que enseñar determinados contenidos desde el punto de vista de las personas adultas, se busca ayudar al docente a generar un ambiente en que las y los niños sean motivados a participar en las actividades de lectura. Esta colección de cuentos se encuentra disponible en la versión impresa, en formatos electrónicos accesibles y en versión videograbada con episodios cortos para su transmisión en televisión e internet.

Por otra parte, en materia de campañas dirigidas a combatir y prevenir la discriminación, en México se han desarrollado varias de ellas para abordar diversos tipos de discriminación. En este sentido, durante el año 2015 se lanzó, bajo el lema “Los prejuicios son su carga”, una versión extendida de la campaña nacional XeNOfobia, en su versión “Personas migrantes”,¹⁹ con la finalidad de generar un cambio cultural en favor de las personas migrantes y extranjeras.

Por otro lado, en el marco de la incorporación de la pregunta de autoadscripción afrodescendiente o afroamericana, dentro de la Encuesta Intercensal del INEGI, se desarrolló la campaña ¡Soy afro! Me reconozco y cuento. En relación con el tema de discriminación hacia las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex (LGBTTI), y siguiendo las determinaciones presidenciales, se lanzó la Campaña contra la Homofobia y por la Inclusión, con el objetivo de generar un cambio cultural en favor de la diversidad, mediante el combate a prejuicios y estigmas por orientación sexual e identidad de género.

Sobre el tema de trabajo del hogar, durante el año 2015 se desarrolló una campaña en pro de las trabajadoras del hogar con el lema “Por un trabajo doméstico justo”, vía medios digitales,²⁰ con el objetivo de sensibilizar a las personas empleadoras sobre la importancia de valorar y reconocer los derechos de las personas trabajadoras del hogar. Posteriormente, se inició la campaña “La Igualdad nos beneficia a Todas y Todos”, versión “Trabajo Digno 2”,²¹ con la intención de empoderar a las trabajadoras del hogar mediante la promoción de sus derechos y el acceso y reconocimiento a derechos laborales.

¹⁹ La campaña XeNOfobia: “Los prejuicios son su carga” tuvo un alcance, en su primer día de emisión, de un total de 302 634 personas. Se realizó el insumo de información para la realización de cinco cápsulas para transmisión en W Radio en Espacios Libres de Discriminación con un promedio de cinco a siete impactos por día.

²⁰ La campaña se realizó de enero a mayo de 2016, en la red social Facebook. En enero obtuvo de manera orgánica un total de 40 157 cuentas alcanzadas; en febrero ascendió a un total de 53 530; en marzo, obtuvo un total de 54 746; en abril, 7220 personas alcanzadas, y finalmente, en mayo se alcanzó a 9338 personas.

²¹ En colaboración con el Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México (STCM), se logró tener impacto en una población superior a los 4.5 millones de personas, con un spot de 30 segundos, transmitido en la estación Zapata de la Línea 12; adicionalmente, en la misma estación se exhibió una exposición fotográfica que constó de 24 piezas con el tema de la campaña. Asimismo, se llevó a cabo la proyección de dos películas afines a la temática “Día de Descanso” e “Hilda”; la vigencia de esta difusión fue del 22 de mayo al 30 de junio de 2016; la campaña se difundió a nivel nacional a través de radios comunitarias en las entidades de Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Sonora.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Asimismo, el Estado mexicano participó en el No Hate Speech Movement (NHSM) del Consejo de Europa y, por medio del Conapred, fungió como Coordinación Nacional, desarrollando como primera etapa la campaña “Sin Tags, la discriminación no nos define” (2014-2016),²² a fin de impulsar acciones de transformación del discurso de odio. Debe señalarse que desde el 2017 existe una nueva aproximación operativa del movimiento, denominado Movimiento Frente al Discurso de Odio, el cual busca contrarrestar los discursos y expresiones de odio en espacios físicos y medios de comunicación digitales contra varios grupos discriminados, mediante la difusión de narrativas alternas y contranarrativas.

A partir de la identificación de discursos de odio en las redes sociales, en el marco del Movimiento Frente al Discurso de Odio, se han llevado a cabo Cuartos de Paz, iniciativa que consiste en un conversatorio entre diversos actores especializados en diferentes temas, y un ejercicio de intervención en redes sociales a través de mensajes sobre inclusión y no discriminación, diseñado para fomentar la participación de la sociedad en la discusión. Durante 2017, el Conapred realizó diferentes Cuartos de Paz, enfocados en los temas de discriminación racial y xenofobia contra las personas migrantes, las personas trabajadoras del hogar y las y los jugadores profesionales de fútbol.

Las organizaciones de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil han promovido importantes temas de la agenda antidiscriminatoria en México, reflejándose en avances legislativos y de políticas públicas, así como en iniciativas de comunicación, educación y promoción de derechos.

- En el tema de la promoción de los derechos de las personas trabajadoras del hogar, el Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH), el Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar (Sintraho), Hogar Justo Hogar, Nosotrxs por la Democracia y el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir han impulsado el reconocimiento de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar, lo que ha dado como resultado avances tan importantes como la puesta en marcha del Programa de Incorporación de las Trabajadoras del Hogar al Régimen Ordinario del Seguro Social, el reconocimiento oficial del Sintraho, la ratificación del Convenio 189 de la OIT y las reformas a la Ley Federal del Trabajo, con los cua-

²² El resultado de la difusión de la campaña del 19 de octubre al 10 de diciembre del año 2016, en Publimetro, fue de 1 133 242 impresiones, 4 052 clics, con un CTR del 0.36%. En redes sociales como Facebook, los datos registrados son de 50 722 personas alcanzadas y en Twitter 75 408 impresiones. La plataforma Hashtracking.com arrojó que #SinTags se utilizó 1 333 376 veces durante ese periodo por los usuarios de las redes.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

les México ha dado primeros pasos hacia la eliminación de distinciones arbitrarias e injustas en este mercado laboral y hacia su formalización.

- Para visibilizar la diversidad sexual y de género, el Fideicomiso del Centro Histórico, la Fundación Ford, Scotiabank, Marriot International, Fundación Transamor, Laxido Muxe, AHF Oaxaca, Out for Undergrad (O4U), entre otras, han promovido acciones de sensibilización sobre el derecho a la igualdad y no discriminación. Asimismo, organizaciones como la Fundación Arcoíris, Yaaj México, la Asociación Internacional de Familias por la Diversidad Sexual, Coalición Mexicana LGBTTTI+, Brújula Intersex, entre otras, han acompañado los diversos procesos para el desarrollo de generación de información estadística para conocer las prácticas de discriminación que viven las personas LGBTI en el país, con el objetivo de que se implementen políticas públicas en diversos ámbitos para garantizar el acceso a los derechos a la salud, la educación y el trabajo. De esta manera, las organizaciones contribuyeron al levantamiento de la Encuestas sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018 (Endosig) y de la Encuesta Dirigida. De igual manera, las organizaciones han participado en la revisión del Protocolo para el Acceso sin Discriminación a la Prestación de Servicios de Atención Médica de las personas LGBTTTI de la Secretaría de Salud, que incluyen guías de atención específicas que promueven la atención integral en los servicios de salud sin ningún tipo de discriminación.
- México Negro lideró a un conjunto de organizaciones y colectivos que llevaron a cabo los Encuentros de Pueblos Negros en noviembre de 2018 y en 2019 para visibilizar a las personas y los pueblos afroamericanos y avanzar en su reconocimiento constitucional, obteniendo como resultado una reforma constitucional aprobada en 2019. Asimismo, en el contexto de la estrategia para la visibilidad estadística de los pueblos afrodescendientes, las organizaciones participaron en el análisis, elaboración y difusión de la pregunta de autoidentificación de afrodescendencia que se incluyó primero en la Encuesta Intercensal de 2015 y después en la Enadis 2017 y el Censo de Población y Vivienda 2020.
- En relación con los derechos de las personas con discapacidad, la colaboración con organizaciones como la Coalición México por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Coamex), Libre Acceso, la Asociación Voz MCM, A. C., la asociación CAPAXIA, Movimiento Tres Doce, Yo También, Confe, entre otras, ha permitido la promoción del derecho a la igualdad y la inclusión de las personas con discapacidad en diversos ámbitos. En los temas de inclusión y accesibilidad, las organizaciones han promovido el uso de la interpretación de lengua de señas mexicana en las comunicaciones oficiales del gobierno, así como la accesibilidad en los edificios gubernamenta-

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

les. Gracias a ello, se ha impulsado el Proyecto de Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad a los inmuebles de la Administración Pública Federal, con la finalidad de cumplir con las especificaciones de accesibilidad en correspondencia con el mandato constitucional y con los estándares internacionales más altos en la materia. De igual manera, acompañaron el desarrollo de los Lineamientos generales con perspectiva de no discriminación para la prevención, actuación desde la protección civil y reconstrucción relacionadas con los sismos de 2017, lo que permitió tener una atención integral para las personas con discapacidad en situaciones de riesgo y emergencia. Asimismo, las organizaciones han participado activamente para incluir la agenda sobre los derechos de las personas con discapacidad en los Planes Nacionales de Desarrollo y en los programas especiales como el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind).

- Relativo a la promoción de la diversidad religiosa, el vínculo directo con los grupos religiosos, las comunidades Judía, Musulmana, Sikh Dharma, Bahá'í, Hindú, Buda Dharma, Scientology, las Iglesias cristianas como la Católica, Anglicana, Luterana, Bautista, Metodista, Presbiteriana, Adventista del Séptimo Día, Luz del Mundo, Veterocatólica y de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, y organismos y redes como el Observatorio Eclesial, Iglesias por la Paz, Consejo Interreligioso de México, permitió conformar un espacio de diálogo interreligioso para trabajar en torno a la dignidad humana y la no discriminación. Con el establecimiento de este espacio, se ha visibilizado la discriminación que genera la práctica de las diversas religiones. Por ello, se ha impulsado una Estrategia Nacional para la Promoción y Respeto a la Diversidad Religiosa que tiene como propósito promover el respeto a la diversidad religiosa del país, a fin de favorecer relaciones de cooperación para la construcción de la paz y garantizar la laicidad dentro del marco legal que rige la separación entre las Iglesias y el Estado.

Algunas organizaciones que forman parte de la Red han llevado a cabo acciones de promoción del derecho a la igualdad y no discriminación, entre las que destacan:

- Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México. Se presentó en 2018 la campaña “La diversidad cultural nos enriquece” en el marco del Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo, que se conmemora el 21 de mayo. El propósito de la campaña fue promover el reconocimiento y valor de la diversidad cultural como patrimonio del país, motor del desarrollo y la construcción de ciudadanía. Asimismo, en 2019 con la finalidad de posicionar en los medios de comunicación la agenda de igualdad y no discriminación en México, en

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- el marco del Premio Rostros de la Discriminación, el cual reconoce a periodistas que visibilizan las problemáticas de la discriminación, se otorgó un galardón especial a la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc) por su trayectoria visibilizando la desigualdad desde una mirada de derechos humanos. De igual manera, en 2019, en el marco del Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo, se llevó a cabo una jornada por la diversidad religiosa en la que las diferentes Iglesias y comunidades religiosas intercambiaron experiencias de su labor relacionadas con el derecho a la igualdad y no discriminación. Por otro lado, el Movimiento también participó, en el marco del Año Internacional de las Lenguas Indígenas, en el Cuarto de Paz: #SomosLaCiudad, en 2019, con la finalidad de sensibilizar para reconocer, apreciar y valorar la importante contribución de los pueblos y barrios originarios e idiomas originarios a la diversidad cultural.
- Libre Acceso. En coordinación con la Comisión de Derechos Humanos del Senado, el 3 de mayo de 2018, se llevó a cabo el Foro “A diez años de la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en el que se realizó un análisis de los avances, logros y retos pendientes en la adopción de este instrumento internacional por parte del Estado mexicano. El foro contó con la participación de representantes de la SRE, el Conadis, la OACNUDH y de las asociaciones Libre Acceso y Comunicación para la Inclusión. Asimismo, en 2019, el Movimiento participó en el Foro Nacional del Programa Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y el Foro Especial de Participación en Materia de Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, en 2019 asistió a la presentación de los resultados sobre personas con discapacidad de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2017 en el marco del Día Internacional de las Personas con Discapacidad, que tuvo como objetivo reconocer la magnitud de la discriminación en México y sus diversas manifestaciones en la vida cotidiana.
 - Organización para el Desarrollo Social y Productivo de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afrodescendientes, A. C. (Socpinda). Ha promovido acciones para visibilizar el aporte de los pueblos y comunidades afrodescendientes, destacando la participación de las mujeres en las luchas individuales y colectivas para el reconocimiento de sus derechos, la visibilidad de los derechos de las niñas y niños afrodescendientes, así como la promoción de la Escuela de Formación para Líderes Afros y diversos coloquios y encuentros con los pueblos afrodescendientes de la región de la Costa Chica de Oaxaca.

PANAMÁ

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 19 prohíbe la discriminación.
Ley específica sobre discriminación	Ley 7 del 14 de febrero de 2018 para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios
Organismo especializado	Comisión Nacional contra la Discriminación (mecanismo interinstitucional)
Tipificación del delito de discriminación	El Código Penal artículos 440, 441 y 442 incorpora tipos penal de discriminación

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

En Panamá es identificable que la discriminación se dirige contra grupos en situación de vulnerabilidad, los cuales necesitan protección especial, tales como: mujeres, niños, niñas y jóvenes, migrantes, refugiados y personas en situación de desplazamiento, adultos y adultas mayores, personas que viven con VIH-SIDA, diversidad sexual, pueblos indígenas, afrodescendientes, otros grupos étnicos, diversidad religiosa y de creencias, y personas con discapacidad.

El combate a la discriminación demanda políticas públicas que reviertan las condiciones generales de este fenómeno, así como aquellas que afectan a grupos particulares que requieren protección específica. Los grupos vulnerables principales son las personas con discapacidad, las mujeres, los adolescentes, jóvenes y adultos mayores.

La Comisión contra la Discriminación, operada por la Defensoría del Pueblo, ha atendido, de 2016 a 2018, siete denuncias de personas con discapacidad que consideran que se les han vulnerado sus derechos en instituciones públicas, en temas de salud y accesibilidad. De igual forma, la Comisión ha encontrado que se discriminó a personas en centros comerciales, donde las quejas estuvieron dirigidas al derecho a la admisión y a la accesibilidad.

Al referirnos al combate a la discriminación, debemos tener en mente dos principios fundamentales: el de igualdad y el de no discriminación. Ambos se encuentran consagrados en el derecho internacional. No obstante, para que se pueda aplicar en debida forma el principio de igualdad, se hace necesario trabajar para eliminar la discriminación, la cual se

refiere a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en determinados motivos, como el origen nacional, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

La Primera Encuesta de Discapacidad en Panamá (2006) permitió notar que las mujeres tienen menos oportunidades educativas y laborales; esto mismo se observa en las áreas rurales, por parte de las mujeres indígenas, mientras que en el medio urbano las mujeres en situación de marginación enfrentan también falta de oportunidades, debido a que la pobreza y la pobreza extrema se encuentran más acentuadas en ese medio. Igualmente, los niños y las niñas pobres y en pobreza extrema son más propensos a padecer una discapacidad. Estos grupos son más propensos a discapacidades múltiples y su vulnerabilidad eleva su riesgo de abuso, explotación, malos tratos y violencia, dentro y fuera del hogar.

El binomio discapacidad y pobreza o pobreza extrema es una realidad mundial, tal cual lo mencionó Bengt Lindqvist, ex relator de Naciones Unidas en materia de discapacidad y desarrollo social, en su informe de 2002:

Es obvio que, en los países en desarrollo, como en áreas menos desarrolladas, las personas con discapacidad y sus familias son más propensas que el resto de la población a vivir en pobreza. Es una relación de dos vías: el prejuicio y el estigma afectan la vida tanto de las niñas y niños, como de los adultos con discapacidad. Estas condiciones y actitudes producen el aislamiento y la exclusión de la vida en sus comunidades.

Los tratados de derechos humanos enumeran una serie de categorías que definen una prohibición de trato diferenciado y discriminatorio. Las categorías prohibidas de diferencias de trato suelen incluir factores como la raza, el sexo, la nacionalidad, el origen social, la discapacidad, que como consecuencia de prácticas y patrones de valoración subordinantes históricos, permiten que subsistan hoy día desigualdades de hecho.

Una persona con discapacidad también puede ser una persona de raza o grupo étnico no mayoritario; puede ser mujer, varón, niño, adulto; puede vivir en el campo como en la ciudad, ser indígena, migrante, vivir en pobreza o pobreza extrema. Por sus identidades heterogéneas puede estar expuesto a muchas formas de discriminación (discriminación múltiple).

Las mujeres y los ancianos también presentan una mayor prevalencia de la discapacidad, así como las personas con pocos ingresos, sin trabajo o con poca formación académica. Los datos de las encuestas a base de indicadores múltiples en países seleccionados ponen de manifiesto que los niños de las familias más pobres y los que pertenecen a gru-

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

pos étnicos minoritarios presentan un riesgo significativamente mayor de discapacidad que los demás niños.

Las mujeres son más propensas a ser víctimas de discriminación múltiple, toda vez que pertenecen a grupos heterogéneos. Por ejemplo, las mujeres con discapacidad no constituyen un grupo homogéneo, pues tal categoría incluye a las mujeres indígenas, las refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas internas, las privadas de libertad (en hospitales, instituciones residenciales, centros de menores o correccionales y cárceles), las que se encuentran en situación de pobreza, las que tienen orígenes étnicos, religiosos y raciales diferentes, las que padecen discapacidades múltiples y que requieren altos niveles de apoyo, las mujeres con albinismo, las mujeres lesbianas, bisexuales y transexuales, intersexuales.

Las mujeres y los hombres con discapacidad pueden ser víctimas de discriminación; no obstante, ellas tienen mayor desventaja debido a una doble discriminación: por género y por discapacidad. Por discapacidad, las mujeres con esta “condición” quedan en una posición desigual respecto de los hombres que viven circunstancias similares y respecto de las personas sin ella. Por tanto, la doble discriminación que experimentan las mujeres con discapacidad las ubica en una posición de desventaja en el mercado laboral, no sólo respecto de la población general, sino también respecto de los hombres con discapacidad.

Esta vulnerabilidad múltiple eleva su riesgo a ser objeto de abuso, explotación, malos tratos y violencia, tanto dentro como fuera del hogar. Aunado a ello, la presencia del machismo en la sociedad panameña provoca la gestación de un clima de impunidad de la violencia, ya que aquél cuestiona los roles actuales de la mujer (profesional e independiente). Ello, además, provoca el mantenimiento de los papeles femeninos tradicionales (madre, o parte de una familia), invisibilizando a la mujer y restándole credibilidad a la hora de denunciar posibles abusos, y dificultando su acceso al empleo y la educación, lo que perpetúa la dependencia económica respecto de los hombres.

La situación que enfrentan las niñas y mujeres con discapacidad exige la incorporación de una perspectiva de género en el diseño de la política pública dirigida a este segmento poblacional. Las mujeres con discapacidad intelectual alcanzan tasas de inactividad superiores al 70% y la tasa de paro alcanza el 40%. Lo mismo ocurre cuando se trata de los niños, niñas y adolescentes, quienes, de padecer una discapacidad, ven potenciada su vulnerabilidad, al combinarse con ello factores personales, étnicos, ambientales, económicos y geográficos.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

En la Constitución Política de Panamá, en su Título III, Derechos y Deberes Individuales y Sociales, se lee en su primer capítulo, dedicado a las Garantías Fundamentales:

Artículo 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Panamá vela por la promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad mediante la adopción de un marco jurídico garante de los derechos fundamentales del ser humano. Por ello, se ha adoptado un conjunto de normas tendientes a enmarcar, dentro del marco legal, cada una de las políticas públicas destinadas a este sector de la población.

El fundamento de todas las normas jurídicas que se han adoptado en materia de discapacidad es la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, por ser ésta la norma fundamental y suprema del Estado panameño. En su sección de principios, la Constitución consagra los derechos y los deberes individuales y sociales, así como de las garantías fundamentales (Título III, capítulo I), reconocidos para todas las personas sometidas a la jurisdicción de Estado panameño.

Panamá cuenta con una ley específica en materia de combate a la discriminación, la ley 7 de 2018, por la cual se manda adoptar medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y otras disposiciones. En su artículo primero, la ley señala:

La Ley tiene como objetivo prohibir y establecer la responsabilidad por todo acto de violencia que atente contra la honra, la dignidad, la integridad física y psicológica de las personas, proteger el derecho al trabajo en condiciones de equidad y establecer políticas públicas para prevenir estos actos, conforme a las Convenciones sobre Derechos Humanos firmadas y ratificadas por la República de Panamá.

Asimismo, Panamá es parte de instrumentos internacionales que condenan la discriminación, entre los cuales vale la pena destacar los siguientes:

- Convención Interamericana sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- Convención de los Derechos del Niño y la Niña.
- Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza.
- Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (propuesta de Panamá ante la Organización de Estados Americanos, OEA).
- Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas de la Organización Internacional del Trabajo, Convenio 159.
- Tratado de Marrakech para Facilitar el Acceso a las Obras Publicadas a las Personas Ciegas, con Discapacidad Visual o con otras Dificultades para Acceder al Texto Impreso.

Ahora bien, en cuanto a una tipología de la discriminación, la Constitución del Estado panameño establece en su artículo 19 la igualdad de todos ante la ley. Por su parte, el artículo 3, numeral 10, de la Ley 42, la cual establece la Equiparación de Oportunidades para las personas con discapacidad, modificada y adicionada por la Ley 15 de 2016, incorpora la definición de discriminación que hace la Convención de la OEA, en su artículo segundo:

Discriminación por motivos de discapacidad. Cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

Adicionalmente, la legislación panameña contempla que la discriminación de la que pueden ser víctimas las personas con discapacidad puede ser directa e indirecta, y perpetrada por los “vecinos”, en primer lugar; “amigos de la familia”, en segundo lugar, “la familia”, en tercer lugar; y los “compañeros de trabajo o estudio” y “otros” en cuarto lugar; los “docentes”, en último lugar.

En relación con el ámbito privado, la Ley 7 de 2018, en el artículo 14, señala que:

Siempre que se denuncie un caso de hostigamiento, acoso sexual o moral, racismo y sexismo, las empresas, las instituciones públicas, centros educativos o gremios profesionales deberán

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

preparar un informe escrito sobre este, que contendrá los pormenores de la investigación, las alegaciones de las partes, declaraciones de los testigos y los otros elementos de prueba, sanción, sobreseimiento o absolución. Las empresas e instituciones públicas deberán mantener un sistema de recopilación al respeto.

El incumplimiento de esta obligación será sancionado conforme a lo establecido en el artículo 8. En todo caso se guardará la mayor confidencialidad, tanto por las personas que realizan la investigación como por aquellos que son requeridos como testigos, los cuales serán informados sólo de lo indispensable y observarán la mayor reserva.

No se permitirán indagaciones acerca de la vida privada ni sexual del demandante. Tampoco sufrirá perjuicio alguno en su empleo o estudio ninguna persona que haya presentado demanda por cualquiera de estas conductas, haya comparecido como testigo o de cualquier forma haya intervenido en el caso.

Estos estatutos se extienden al ámbito local. En la Constitución Política de Panamá (artículo 19), en su Título III Derechos y Deberes Individuales y Sociales, se contempla el alcance nacional de las leyes contra la discriminación. Como se mencionó, la Ley 7 de 2018 tiene también alcance nacional y en ella se contemplan las medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios, dictando, además, otras disposiciones.

Así, en el marco legal panameño, son abundantes las referencias que prohíben la discriminación por discapacidad:

- Constitución Política, reformada en 2004, artículo 19: “No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”.
- Ley 1, de 1992, la cual contempla protección a las personas con discapacidades auditivas.
- Decreto Ejecutivo 60, de 1993, por el cual se reglamenta el beneficio establecido en el artículo 14 de la Ley 1, personas con discapacidad.
- Ley 34, de 1995, por la cual se reforma la Ley Orgánica de Educación y se establece que la educación de los niños y niñas con necesidades educativas especiales (NEE) será coordinada por el Ministerio de Educación, vía la Dirección Nacional de Educación Especial.
- Ley 42, de 1999. De Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
- Decreto Ejecutivo 88, de 2002, por el cual se reglamenta la Ley 42, de 27 de agosto de 1999, por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Ley 23, de 2007, por la cual se crea la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), como entidad pública autónoma, y el Consejo Nacional Consultivo de Discapacidad (CONADIS).
- Resolución 321, de 2005, por la cual se manda brindar servicios de salud en forma gratuita a las personas con discapacidad, en todas las instalaciones de salud administradas por el Ministerio de Salud.
- Ley 59, de 2005, por la que se adoptan Normas de Protección Laboral para las Personas con Enfermedades Crónicas, Involutivas y/o Degenerativas que produzcan Discapacidad Laboral.
- Ley 4, de 2007, por la que se crea el Programa Nacional de Tamizaje Neonatal y dicta otras disposiciones.
- Ley 39, del 14 de junio de 2012, por la que se crea un Programa Especial de Asistencia Económica para Personas con Discapacidad Severa en condición de Dependencia y Pobreza Extrema.
- Ley 42, de 2012, General de Pensión Alimenticia en su artículo 7.
- Ley 86, de 2013, por la que se declara el 15 de octubre de cada año el Día del Bastón Blanco.
- Ley 134, de 2013, la cual establece la Equiparación Económica para las Personas con Discapacidad.
- Decreto Ejecutivo 37, de 2014, el cual modifica el Decreto Ejecutivo 8, de 2008, que reglamenta la Ley 23 del 28 de junio 2007, la cual crea la Dirección Nacional de Certificaciones y modifica otras disposiciones.
- Decreto Ejecutivo 36, de 2014, modificado por el Decreto Ejecutivo 74, de 2015, relacionado con el trámite de certificación de las discapacidades.
- Decreto Ejecutivo 393, de 2015, por el que se adoptan los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y dicta otras disposiciones.
- Ley 15, de 2016, la cual modifica y adiciona algunos artículos de la Ley 42 de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.
- Decreto Ejecutivo 59, de 2016, el cual reglamenta la Ley 134, de 2013, de Equiparación Económica para las Personas con Discapacidad.

Además, existen otras prescripciones legales incluidas en el Código Penal en su título v, Delitos contra la Humanidad, en su capítulo I, Delitos contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Los artículos 440, 441 y 442 del Código Penal a la letra dicen:

Artículo 440. Quien tome parte en la destrucción total o parcial de un determinado grupo de seres humanos por razón de su nacionalidad, raza, etnia o creencia religiosa o política será sancionado con pena de prisión de veinte a treinta años.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

La misma pena se les aplicará a quienes, con el fin anteriormente señalado, realicen las siguientes conductas:

- Causar la muerte de alguno de los miembros del grupo.
- Inducir al suicidio.
- Causar a alguno de los miembros del grupo lesiones personales o daño psíquico.
- Cometer abuso contra la libertad sexual en perjuicio de alguno de sus miembros.
- Someter al grupo o a cualquiera de sus miembros a condiciones que pongan en peligro su vida o perturben gravemente la salud.
- Trasladar por la fuerza a los miembros de un grupo a otro.
- Desplazar forzosamente al grupo o a sus miembros.
- Imponer medidas destinadas a impedir la reproducción o el género de vida de ese grupo.

Artículo 441. Quien de manera generalizada y sistemática realice contra una población civil o conozca de los siguientes hechos y no los impida, teniendo los medios para ello, será sancionado con prisión de veinte a treinta años, cuando se causen las siguientes conductas:

- Homicidio agravado.
- Exterminio de persona.
- Esclavitud.
- Deportación o traslado forzoso de la población.
- Privación grave de la libertad física en violación de las garantías o normas fundamentales del Derecho Internacional.
- Tortura.
- Violación sexual, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado o esterilización no consentida.
- Prácticas de segregación racial.
- Desaparición forzada de persona.
- Persecución ilícita contra una colectividad por motivos políticos, étnicos, raciales, culturales o de género.

Artículo 442. Quien dirija o forme parte de una organización de carácter internacional dedicada a traficar con personas será sancionado con prisión de diez a quince años. La misma sanción se impondrá a quien intervenga de cualquier forma en el tráfico de personas, con el consentimiento de estas, evitando o evadiendo fraudulentamente, de alguna manera, los controles de migración establecidos en el territorio continental de la República.

Los actos discriminatorios pueden denunciarse ante la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá o acudir directamente a los tribunales. Estos actúan según la Constitución del Estado panameño.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

El artículo 9 de la ley 7 de 2018 contempla:

A quien se le compruebe haber realizado, en cualquier ámbito, alguna de las conductas descritas en esta Ley, se le aplicarán según la gravedad del hecho y sus efectos, sin perjuicio de que se acuda a la vía correspondiente cuando las conductas constituyan hechos punibles según lo establecido en el Código Penal, las sanciones siguientes:

1. En el caso de trabajadores de la empresa privada, terminación de la relación laboral por causa justificada, de acuerdo con lo establecido en el numeral 15 del artículo 213 del Código de Trabajo.
2. En el caso de servidores públicos que incurran en acoso sexual, terminación de la relación laboral, de acuerdo con lo previsto en el numeral 14 del artículo 140 y del numeral 10 del artículo 155 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, que regula la Carrera Administrativa.
3. En el caso de los servidores públicos que no son de carrera, de acuerdo con el artículo 2 del Texto Único de la Ley N° 9 de 1994, que incurran en las conductas descritas en el artículo 3 de la presente Ley, se procederá con base en lo establecido en la Constitución Política y la ley.

Suspensión temporal por una semana y matrícula condicionada por un año para el estudiante de educación básica y suspensión temporal de dos semanas y matrícula condicionada por un año para el estudiante de educación media que hostigue a otro en su centro educativo. Además, quedan obligados a recibir tratamiento en los departamentos de orientación psicológica de los centros educativos.

4. A los docentes que se les compruebe haber incurrido en hostigamiento, acoso sexual o moral, sexismo o racismo, según lo establecido en el Artículo 178 del Código Penal.
5. Responsabilidad civil de indemnizar a las personas ofendidas de acuerdo con lo establecido en el artículo 1644-A del Código Civil, cuando el responsable de cometer alguna de las conductas previstas en esta Ley sea un empresario, cliente de la empresa, usuario de servicios públicos o ejerza una profesión liberal. Le corresponderá al juez competente de la causa imponer la indemnización.

Por otra parte, cuando se compruebe que una persona ha sido víctima de alguna de las conductas descritas en la ley, con base en el artículo 10 de la misma, tendrá derecho a lo siguiente:

1. En caso de que se trate de un servidor público, podrá también considerarse el traslado si así lo desea aquél. De cualquier forma, tendrá derecho al pago de sala-

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

rios caídos y demás indemnizaciones que el juez determine. La parte responsable deberá cubrir los gastos y costas del proceso, ya sea que se considere despido injustificado, de conformidad con lo establecido en el Código de Trabajo.

2. Al cese de las consecuencias negativas de las oportunidades de empleo o de estudio denegadas.
3. A que se dé por terminada la relación laboral, con derecho a percibir el importe de la indemnización por despido injustificado, de acuerdo con el Código de Trabajo, si expresamente así lo solicita.

Marco institucional

En el Estado panameño, la Ley 7 de 2018, en su artículo 11, menciona que las dependencias encargadas de velar por el cumplimiento de lo dispuesto en la ley son:

1. Defensoría del Pueblo.
2. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cuando la responsabilidad del establecimiento de la política contra las conductas prevista en esta ley esté a cargo del empleador.
3. Los superiores jerárquicos de las entidades públicas responsables de hacer cumplir las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa.
4. El Ministerio de Educación, cuando la responsabilidad de la política contra las conductas previstas en esta Ley esté a cargo de los directores de centros educativos.
5. Las universidades del país, cuando la responsabilidad de la política contra las conductas previstas en esta Ley esté a cargo de rector o representantes de las universidades.
6. Los superiores jerárquicos en la empresa privada.

Políticas y programas

El Estado panameño, como Estado parte en la Convención de los Derechos de la Personas con Discapacidad (CDPD) y su Protocolo Facultativo, reconoce que las personas con discapacidad tienen derecho a la educación (artículo 24 de la Convención). Con miras a hacer efectivo este derecho, sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados parte se comprometieron a asegurar el diseño de un sistema de educación inclusivo a todos los niveles, así como la enseñanza a lo largo de la vida.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Panamá tiene programas de estudios a nivel básico para personas con discapacidad, tal como es indicado por la CDPD en el numeral dos de su artículo 24: “a) Las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan.”

Asimismo, en el numeral tres del mismo artículo, la Convención señala:

Los Estados Parte brindarán a las personas con discapacidad posibilidad de aprender habilidades para la vida y desarrollo social, a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad. Los Estados Parte adoptarán las medidas pertinentes, entre ellas:

- g) Facilitar el aprendizaje del Braille, la escritura alternativa, otros modos, medios y formas de comunicaciones aumentativas o alternativas y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo entre partes.
- h) Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas.
- i) Asegurar que la educación de las personas, y en particular los niños y las niñas ciegos/as, sordo/as o sordo/as–ciego/as se imparta en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiadas para cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social.

Investigación, educación y comunicación

Al intentar relacionar el grado de rechazo o no aceptación percibido frente a niveles de instrucción educativa, en relación con las personas con discapacidad, en la República de Panamá, se pueden extraer dos hallazgos interesantes. El primero es que a medida que la población aumenta sus niveles de instrucción, disminuyen, aunque de manera tenue o sutil, los porcentajes de rechazo percibidos por esta población. Nótese, por ejemplo, que la población no alfabetizada expresa un 17% de percepción de rechazo o no aceptación, en tanto que la población universitaria expresa un 8.7% de percepción de rechazo. ¿A qué se debe este comportamiento por parte de la comunidad? Tomando como marco de referencia el concepto del imaginario social, se podría asumir que la comunidad se muestra más afín, exalta y otorga reconocimiento a aquellos individuos que, pese a sus grandes limitaciones, obtienen logros y alcanzan metas valoradas socialmente por la sociedad.

El segundo aspecto digno de destacar es la enorme percepción de rechazo que manifiestan haber experimentado las personas que se desarrollaron dentro de la enseñanza especial (65.2%). Somos de la opinión de que este altísimo porcentaje de percepción de

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

rechazo, como ya se ha advertido, tiene que ver con que las personas con discapacidad son altamente vulnerables por lo severo de su condición, ya sea de carácter intelectual o por la combinación de varias discapacidades. Esa actitud revela temor a lo desconocido, a lo extraño, temor que explica el no saber qué actitud adoptar y cómo relacionarse con estas personas, prefiriendo evitar el trato o ignorar su presencia, situación que supone, para los familiares, las demás personas con discapacidad, instituciones gubernamentales y organismos no gubernamentales, la gran tarea para propiciar cambios de actitud, de conciencia y de pensamiento.

PARAGUAY

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 46 prohíbe expresamente la discriminación.
Ley específica sobre discriminación	No
Organismo especializado	No
Tipificación del delito de discriminación	No

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

El Paraguay aún no cuenta con una ley de protección integral contra la discriminación. Se encuentra pendiente la reglamentación del principio de no discriminación, consagrado en el artículo 46 de la Constitución Nacional, el cual estipula la “Igualdad de las personas” y establece: “Todos los habitantes de la república son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien”.

Actualmente se encuentra en estudio en el Congreso Nacional el Proyecto de Ley “Contra Toda Discriminación” y existe un avance positivo en materia de protección: la promulgación de la Ley 5777 “De Protección Integral a las mujeres, Contra toda Forma de Violencia”.

En el Paraguay existen varios grupos susceptibles de discriminación. Los grupos más vulnerables son: las mujeres, en diferentes aspectos de la vida pública; las personas pertenecientes a comunidades indígenas; las personas cuya orientación sexual se considera diversa y, finalmente, personas con discapacidad.

Los diferentes estudios estadísticos señalan a las mujeres con una mayor tasa porcentual de desempleo frente a los hombres, así como de empleo informal y menores ingresos por igual trabajo. Dichos estudios señalan también que las personas de la comunidad LGBTI, personas de comunidades originarias y personas con discapacidad padecen discriminación social, laboral, familiar y educativa.

Los casos legales más destacados en relación con la manifestación de discriminación en Paraguay son:

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- La Teniente Carmen Quinteros, quien denunció en su momento la violación a sus derechos laborales, ya que fue trasladada y reemplazada en su cargo cuando se encontraba con permiso de maternidad.
- La piloto Letizia Ruíz, quien denunció desigualdad de género, discriminación, machismo, mobbing (acoso laboral, acoso sexual, maltratos verbales y físicos, persecuciones de todo tipo) que la obligaron a renunciar a su puesto de trabajo.
- Caso ocurrido en la ciudad de Encarnación: el intendente municipal prohibió la realización de una actividad en espacio público a representantes de la comunidad LGTBI, argumentando la declaración de Encarnación como ciudad provida y pro-familia.

En este sentido, el reto principal en materia de discriminación en el ámbito nacional es la aprobación de la Ley de Protección contra toda Forma de Discriminación que reglamente lo establecido en la Constitución Nacional.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

La no discriminación se encuentra prevista actualmente en la Constitución de la República del Paraguay como la concreción en favor de ciertas personas específicas, como un ideal universal de igualdad, uno de los valores superiores que la carta fundamental del año 1992 reconoce, junto con la dignidad humana, la libertad y la justicia.

La Constitución consagró en su artículo 46, “De la igualdad de las personas”, el derecho fundamental a la no discriminación en los siguientes términos:

Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

En relación con la libertad de expresión, el artículo 27 constitucional prohíbe la discriminación en la provisión de insumos para la prensa; también está prohibida en el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético (artículo 30).

Otras cláusulas de derecho constitucional antidiscriminatorio garantizan situaciones de relaciones filiales, laborales y educativas.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- El artículo 53 garantiza la igualdad entre descendientes sin consideración de su nacimiento y filiación.
- En el aspecto laboral, dentro del mismo documento se hace una referencia antidiscriminatoria en el artículo 88, el cual garantiza la igualdad entre trabajadores, sin admitir la discriminación por motivos étnicos, de sexo, de edad, religión o condición social.
- El artículo 73, sobre el derecho de educación y sus fines, plantea el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto de los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la patria, el respeto a la identidad cultural y a la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.
- En continuidad con el anterior, el artículo 74 garantiza el derecho de aprender, lo mismo que la libertad de enseñar.

Como se mencionó, no existe una ley general en materia de discriminación, por lo que no puede cumplirse cabalmente con dicho cometido tal como se refleja en el artículo 46 de la Constitución. Si bien ha habido proyectos al respecto, no se ha concretado una ley que abarque de manera integral todas las situaciones de discriminación susceptibles de ocurrir.

Por contrapartida, sí existe reconocimiento por medio de leyes que buscan de alguna manera proteger a las personas de ciertos tipos de discriminación:

- Ley 1885/02 De las Personas Adultas, la cual, en su artículo tercero, establece: “Toda persona de la tercera edad tiene derecho a un trato digno y no ser objeto de discriminación de ninguna clase”.
- Ley 1264/98 en materia educativa, la cual, en su artículo tercero, refiere: “El Estado garantizará el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceder a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna”.
- Ley 4084/10, la cual, en su artículo segundo, otorga protección a las estudiantes en estado de gravidez: “Las estudiantes que se encuentren en estado de gravidez y maternidad gozan de los mismos derechos que los demás alumnos y alumnas en relación con su ingreso y permanencia en las instituciones educativas, no pudiendo ser objeto de ningún tipo de discriminación”.
- Ley 5136/13 De Educación Inclusiva, la cual, en su artículo cuarto, establece: “el servicio educativo público, privado y el privado subvencionado, brindarán a los alumnos

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

con necesidades específicas de apoyo, que experimenten barreras para el aprendizaje y la participación a los siguientes principios educativos básicos:

- a) No discriminación, ni trato degradante, tanto dentro como fuera de la institución, por parte de ningún miembro de la comunidad educativa”.
- Ley 4251/10 De Lenguas, la cual reconoce el bilingüismo en el país y en su artículo 7 prohíbe la discriminación por motivos lingüísticos: “De la no discriminación por razones lingüísticas. Ninguna persona ni comunidad lingüística será discriminada ni menoscabada por causa del idioma que utiliza. Los tribunales del fuero jurisdiccional correspondiente serán competentes para conocer de las violaciones que se produzcan en relación con los derechos lingüísticos reconocidos por esta Ley a los habitantes del Paraguay”.
- Ley 4934/13, De Accesibilidad al Medio Físico, la cual, en su artículo segundo, promueve la igualdad de las personas con discapacidad y define la “la igualdad de oportunidad” como “la ausencia de discriminación y/o marginación, directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para poder acceder al entorno físico y participar en la vida política, económica, cultural y social del país”.
- Ley 5421/15, Igualdad de Oportunidades en la Formación para el Trabajo de las Personas con Discapacidad, la cual establece, en su artículo tercero, que las personas con discapacidad tienen derecho a: “Ser protegidas contra toda forma de discriminación, explotación, trato denigrante o abusivo en razón de su discapacidad”.

En el Paraguay se cuenta con una tipología sobria en cuestión de discriminación. Como se puede observar en las leyes que se han citado, se contempla legalmente la prohibición de la discriminación en diferentes ámbitos y a diferentes grupos:

- Sistema educativo.
- Personas de tercera edad.
- Personas con discapacidad.
- Grupos étnicos.
- Grupos religiosos.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

En Paraguay tampoco existe una ley específica que sancione la discriminación en las relaciones entre particulares, pero como se desprende de las leyes citadas, algunos supuestos por discriminación quedan cubiertos por las mismas.

Ahora bien, el artículo 137 de la Constitución Nacional establece la supremacía de **ésta respecto de cualquier otro instrumento legal**, por lo que la ley suprema de la República es la Constitución. En ella se consagra que los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Hecha esta aclaración, se mencionan a continuación los instrumentos internacionales de los que es parte el Estado paraguayo:

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y su Protocolo Facultativo
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención contra la Tortura y otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará).
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares.
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y su Protocolo Facultativo.
- 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.
- Declaración de Buenos Aires.

En cuanto al tratamiento penal y administrativo de la discriminación, debe señalarse que la Defensoría del Pueblo, estructurada en áreas temáticas, cuenta entre sus atribuciones la actuación de oficio en caso de que llegue a su conocimiento algún acto discrimi-

natorio, advirtiendo sobre la irregularidad o recomendando subsanar la discriminación, sin perjuicio de la actuación que le pueda corresponder a otra institución encargada de velar por la protección de la población. Debe señalarse que, generalmente, la Defensoría del Pueblo no emite sanciones administrativas, ante la falta de una ley que pueda prever esta situación, pero sí emite resoluciones administrativas que prevén otro tipo de sanciones o apercibimientos.

Sin embargo, la legislación penal no cuenta con ningún apartado que tipifique como hecho punible la discriminación (hecho también derivado de la falta de una ley específica en materia de discriminación), quedando sin sanciones penales, ni con agravantes, los casos más graves de discriminación.

Dentro del ámbito educativo, por ejemplo, cuando existe algún tipo de discriminación contemplada por la Ley de la Educación Inclusiva, el director de la institución puede ser objeto de sumario, llegando incluso, en caso de reincidir, a ser destituido de su cargo por mal desempeño de sus funciones, pero dentro del marco de la ley de educación general. Por otro lado, dentro del ámbito laboral, al interior de una empresa, de comprobarse un hecho de discriminación, se contemplan sanciones económicas.

En relación con la reparación del daño por discriminación, si bien no se contempla ninguna exigencia específica en el marco legal paraguayo, sí existen ciertas cláusulas por las que se puede establecer algún tipo de reparación por daño moral, incluyendo la indemnización por daños y perjuicios.

Marco institucional

Existen diferentes instituciones encargadas de la lucha contra la discriminación: la Dirección General del Adulto Mayor (Ministerio de Salud), el Ministerio de la Mujer, la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, el Instituto Paraguayo del Indígena y la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En cuanto a órganos autónomos, se cuenta con la Defensoría del Pueblo, la cual, dentro de sus atribuciones, ostenta la de recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos establecidos en la Constitución y la propia ley por la que se creó la Defensoría (ley 631/96 orgánica de la Defensoría del Pueblo). Esta institución vela por el cumplimiento del principio de igualdad consagrado en la Constitución y ha tenido intervenciones destacadas, por ejemplo, en el acceso a la educación, entre los que resalta el caso de una alumna con síndrome de Down a quien le fue negado el ingreso a un colegio privado subvencionado, en la ciudad de Fernando de la Mora. Tal situación se corrigió gracias a la intervención de la Defensoría.

Políticas y Programas

Como política pública en materia de combate a la discriminación, desde la aprobación de la ley 4962/13, se ha promovido la inclusión laboral de personas con discapacidad mediante estímulos a las empresas (aportes, exenciones o deducciones). El Estado otorga dichos incentivos en forma directa o por medio de deducciones fiscales a las personas beneficiadas por el hecho de tener como empleados a personas con discapacidad. Además, en el ámbito público, con objeto de fomentar la equidad en la incorporación laboral, se ha buscado que el criterio de idoneidad sea el único válido en los concursos de ingreso; es decir que se ha avanzado en un ingreso meritocrático a las instituciones públicas.

En el caso de la discriminación a las personas con discapacidad, existen mayores recursos para luchar contra la discriminación dirigida a este grupo, pues se cuenta con la Secretaría Nacional para las Personas con Discapacidad, con rango ministerial, la cual tiene como misión acortar las asimetrías en el ejercicio de derechos de este grupo, proponiendo proyectos de ley que lo beneficien. Además, a fin de avanzar hacia el efectivo ejercicio del derecho a la igualdad, el SENADIS ha desarrollado el Programa Acceso a la Justicia para Personas con Discapacidad, el cual considera el establecimiento de una red de colaboradores en el ámbito de la justicia que posibilite que las personas en situación de discapacidad accedan a una asesoría jurídica gratuita y especializada, y que los actores relevantes en el ámbito de la justicia tengan internalizada la variable discapacidad.

Por otra parte, Paraguay cuenta con un plan para promover la igualdad y garantizar la no discriminación en el acceso, las oportunidades y la permanencia en la función pública, y lograr que el Estado sirva a la sociedad sin discriminaciones. Es decir, se busca que éste actúe conforme a los mandatos constitucionales, los compromisos internacionales y las leyes de la República. Esto ha sido posible gracias al esfuerzo conjunto de la Secretaría de la Función Pública, la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el marco del proyecto de cooperación triangular para el “Fortalecimiento de la gestión y el desarrollo de las personas del sector público al servicio de la ciudadanía de la nación”.

Asimismo, Paraguay cuenta con la Ley 5136/13 De Educación Inclusiva, la cual, de alguna forma, constituye una política transversal dentro del sistema educativo nacional, la cual contiene, como uno de los ideales para la enseñanza, el criterio de no discriminación. Sin embargo, no existe hasta el momento ningún estudio sobre esta materia en el nivel básico de enseñanza. Por otro lado, sí se cuenta con un bachillerato con malla curricular optativa donde se imparte la asignatura Derechos Humanos y, como parte del contenido del curso, se contempla el tema de la discriminación.

Por último, debe reiterarse que las políticas antidiscriminación se diseñan con objetivos específicos, a partir de los distintos grupos que se busca proteger; ello debido a la falta de una ley especial que haga realidad el principio de igualdad consagrado en la Constitución nacional.

Investigación, educación y comunicación

El último estudio de opinión en materia de discriminación que se realizó en el país se hizo en el periodo 2004-2005, con la participación de diferentes instancias: CDE, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados, Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados. Los temas analizados fueron los siguientes: género, igualdad, indígenas, pobreza y mujeres rurales y campesinas. En su momento, este estudio sirvió de base para fundamentar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación, el cual fue sometido a consideración del Poder Legislativo, aunque finalmente fue rechazado.

En el mes de junio del presente año se ha presentado el primer informe de resultados de la Encuesta Nacional de Igualdad y No Discriminación en el Paraguay, realizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos. La encuesta fue realizada con alcance nacional y su muestra fue representativa del conjunto de la población paraguaya de ambos sexos.

Por otra parte, en Paraguay se han realizado varias campañas de difusión e información en materia de discriminación. Por ejemplo, en el año 2012, Amnistía Internacional Paraguay realizó la campaña “La muerte nos trata a todos por igual, la vida también debería hacerlo. Únete a la lucha contra la discriminación. Denuncia”, con el fin de suscitar un debate nacional sobre la discriminación. Además, la iniciativa también buscó incentivar a la ciudadanía a realizar denuncias de discriminación por medio del Centro de Denuncias de la Red de Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Las organizaciones de la sociedad civil

En el país se cuenta con una Red Contra toda Forma de Discriminación (RCTD), la cual constituye un colectivo de organizaciones sociales, instituciones y personas individuales que impulsan y apoyan la aprobación de una ley de protección contra la discriminación. La Red fue formada en el año 2007 y se organiza en equipos de trabajo a nivel político, organizativo, argumentativo y comunicacional para el logro de sus objetivos.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Las principales actividades que realizan las organizaciones civiles se centran en asesorías legales y acompañamiento de las víctimas. La organización Panambí, que defiende los derechos de travestis, transexuales y transgéneros en Paraguay, abrió recientemente su centro de recepción de denuncias de casos de violencia y discriminación contra personas trans. El Centro de Denuncias de VIH/sida y Derechos Humanos de la Red de ONG que trabajan en el área VIH/sida brinda asesoría legal gratuita y confidencial a las víctimas de discriminación.

No obstante, también debido a la falta de una ley que penalice toda forma de discriminación, los espacios para la proyección de actividades, cualesquiera que éstas sean, son escasos. Es por ello que deben sumarse esfuerzos entre los distintos actores involucrados a fin de lograr la redacción y aprobación de dicha ley.

PERÚ

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 2, numeral II, prohíbe expresamente la discriminación.
Ley específica sobre discriminación	Ley N° 27270, Ley Contra Actos de Discriminación
Organismo especializado	Comisión Nacional contra la Discriminación (CONACOD) (coordinación interinstitucional).
Tipificación del delito de discriminación	No. El Código Penal, artículo 46, inciso d del párrafo 46.2 contiene una “circunstancia agravante general” de las penas, basada en motivos prohibidos de intolerancia o discriminación.

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

En el Perú, los últimos gobiernos nacionales han desplegado esfuerzos diversos para combatir la discriminación. Sin embargo, como en otros países de la región, diversos factores de exclusión se entrecruzan en grupos vulnerables específicos, particularmente en el caso de las mujeres, quienes enfrentan discriminación por su condición de mujer y por otros factores, tales como el origen étnico, su pertenencia al medio rural o su orientación sexual. Asimismo, en el Perú resulta particularmente preocupante la violencia de género contra las mujeres. Por lo anterior, puede decirse que factores estructurales y patrones culturales representan los principales obstáculos en el combate a la discriminación.

Si bien se han registrado avances legislativos y normativos en los últimos años, mediante el diseño de planes nacionales cuyo objetivo ha sido combatir la discriminación, principalmente de la que son objeto las mujeres, el fenómeno de la discriminación por motivos de género no se ha logrado erradicar en el país.¹ Ante ello, el gobierno actual se ha fijado como prioridad combatir este tipo de discriminación, adoptando como lineamiento prioritario del plan de gobierno “promover la igualdad y no discriminación entre hom-

¹ Dichos planes fueron los siguientes: i) Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2005, aprobado por D.S. Núm. 001-2000-PROMUDEH; ii) Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones 2006-2010, aprobado por D.S. Núm. 009-2005-MIMDES, y iii) el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, aprobado por D.S. Núm. 004.2012-MIMP.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

bres y mujeres, así como garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia”.²

Asimismo, en su mensaje a la nación del 28 de julio de 2018, el presidente de la república señaló:

No podemos permanecer en silencio ante la grave realidad de la violencia hacia las mujeres. (...) Tenemos que corregir esta cultura machista y erradicarla de nuestras familias, proteger a las víctimas y sancionar con firmeza a los criminales. [Y reconoció también] (...) una de las principales causas de la violencia es la falta de un enfoque de género en las políticas públicas, seguido de la existencia de patrones arraigados en el machismo.³

De acuerdo con datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), institución que elabora el Índice de Desigualdad de Género, las mujeres registran menor acceso a servicios, empleo y posiciones de toma de decisiones:

- Educación (porcentaje de la población de 25 y más años de edad con al menos educación secundaria): En el 2016, el 73.8% de hombres a nivel nacional tienen por lo menos educación secundaria frente a un 62.5% de mujeres.
- Empleo (tasa de participación en la fuerza de trabajo): El 64.3% de las mujeres participa en la fuerza de trabajo frente a un 82.7% de hombres.
- Participación política (número de escaños en el parlamento nacional: 2016-2021): actualmente, el 26.7% de los congresistas (36) son mujeres.

En el tema de la salud reproductiva, las cifras son las siguientes:

- a) Porcentaje de adolescentes madres o embarazadas. Según la ENDES, en el 2012 el 13.2% de las mujeres de 15 a 19 años en nuestro país ya estuvo embarazada alguna vez.
- b) Tasa de uso de métodos anticonceptivos. Según INEI, para el 2017, la proporción de mujeres unidas y en edad fértil que usan algún método moderno de planificación familiar es de 54.5%.

Asimismo, se registraron también avances importantes en el rubro de la atención prenatal y el acceso a servicios ginecoobstétricos:

² Lineamiento prioritario 4.6 de la Política General de Gobierno al 2021. Ver: Decreto Supremo Núm. 056-2018-PCM.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- a) Cobertura de control prenatal y porcentaje de partos atendidos por personal sanitario especializado. Según cifras del INEI, para el año 2017, la proporción de gestantes que recibió 6 o más controles prenatales en los 5 años antes de la encuesta ascendió a 88.9%. Asimismo, en igual período, en el ámbito nacional, el porcentaje de parto institucional ascendió a 93%.

En el caso de la violencia contra la mujer, diversos casos han atraído la atención y la condena pública, visibilizando el fenómeno y ejerciendo presión para que las instancias judiciales competentes actúen frente a éste. Los casos más paradigmáticos fueron los siguientes:

- Caso Arlette Contreras. En julio de 2015, Arlette Contreras fue agredida por su novio, quien fue grabado desnudo y arrastrándola de los cabellos por el suelo en un hotel de Ayacucho. El agresor fue sentenciado por lesiones leves en el 2016, pero al año siguiente, el Poder Judicial anuló el fallo para iniciar un nuevo proceso por intento de violación e intento de feminicidio. En febrero de 2018, el imputado fue absuelto.
- Caso Eyvi Agreda. Una joven de 22 años que murió tras estar internada por más de un mes, luego de ser quemada en un autobús, en Lima, por un sujeto despedido que pasó años acosándola.
- Caso Juana Mendoza Alva. Una mujer de 31 años falleció tras haber quedado con graves quemaduras en más del 90% de su cuerpo, ocasionadas por un hombre que le roció combustible y le prendió fuego en Cajamarca.

Así, a manera de conclusión sobre el estado que guarda el combate a la discriminación en el país, puede decirse que los retos en materia de discriminación por género consisten, por un lado, en reforzar el cumplimiento de las normas vigentes que prohíben la discriminación y, por otro lado, en implementar nuevas normas y políticas públicas que ataquen los factores causales de la discriminación en el Perú, tales como los patrones culturales que propugnan la superioridad del hombre sobre la mujer y los estereotipos de género.

Asimismo, en cuanto a las oportunidades que se presentan para avanzar en combatir la discriminación de género, debe señalarse como la principal la postura favorable del gobierno nacional respecto de la erradicación de la discriminación por género, expresada en el compromiso político del presidente de la República de aprobar una Política Nacional de Igualdad de Género.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

En el caso del Perú, sí se contempla la prohibición de la discriminación en el numeral 2 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, vigente desde 1993:

Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona. Toda persona tiene derecho: “[...] A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.”⁴

Asimismo, en el plano nacional, se encuentran vigentes tres leyes que combaten formas específicas de discriminación en el dominio público; a saber, la discriminación por género y de las personas con discapacidad:

1. La Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, señala en el artículo 2, explícitamente, el concepto de discriminación; dispone que se trata de cualquier tipo de distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad entre la mujer y el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra, en concordancia con lo establecido en la Constitución Política del Perú y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado peruano.

El párrafo 3.2 del artículo 3 de esta ley establece también como principio para el Estado “el reconocimiento de la equidad de género, desterrando prácticas, concepciones y lenguajes que justifiquen la superioridad de alguno de los sexos, así como todo tipo de discriminación y exclusión sexual o social”.

2. La Ley 30709, Ley que Prohíbe la Discriminación Remunerativa entre Varones y Mujeres⁵, tiene por objeto proscribir la discriminación en mención, mediante la determinación de categorías, funciones y remuneraciones que permitan la ejecución del principio de igual remuneración por igual trabajo.

⁴ Constitución Política del Perú, 1993. Ver: <<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>>.

⁵ Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 27 de diciembre de 2017. En: <<https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/ley-que-prohibe-la-discriminacion-remunerativa-entre-varones-ley-n-30709-1600963-1/>>. Consultado: el 24 de agosto, 2018.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

3. El párrafo 8.1 del artículo 8 de la Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley 29973, reconoce que la persona con discapacidad tiene derecho a la igualdad ante la ley y a no ser discriminada por motivos de discapacidad. Seguidamente, el párrafo 8.2 del mismo artículo establece que es nulo todo acto discriminatorio por motivos de discapacidad que afecte los derechos de las personas. Se considera como tal, toda distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de uno o varios derechos, incluida la denegación de ajustes razonables. No se consideran discriminatorias las medidas positivas encaminadas a alcanzar la igualdad de hecho de la persona con discapacidad.

En el ámbito de las relaciones entre particulares, tres disposiciones —una de carácter legal—velan por sancionar la discriminación:

1. La Ley 29571 establece que el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) tiene a su cargo los procedimientos sancionadores por infracción a las normas de protección al consumidor, las cuales incluyen actos de discriminación cometidos en el marco de relaciones de consumo.
2. Mediante Decreto Supremo 002-2018-TR, se aprobó el Reglamento de la Ley que Prohíbe la Discriminación Remunerativa entre Varones y Mujeres. El artículo 1 del Reglamento en mención estableció como el ámbito de aplicación a todos/as los/as trabajadores/as del régimen laboral en el sector privado. Dispuso también la obligación de categorizar los puestos de trabajo (artículo 2), así como su contenido mínimo (artículo 3), y otras medidas relativas a la prohibición de discriminación en la determinación de las remuneraciones (artículos 5 a 9); entre otros.
3. El Sello Empresa Segura, Libre de Violencia y Discriminación contra la Mujer es el reconocimiento que entrega el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) a las empresas que promueven la no violencia contra la mujer y la igualdad entre hombres y mujeres al interior de su organización y en la comunidad. Fue institucionalizado mediante Resolución Ministerial 184-2011-MIMDES de 2011. Desde entonces y hasta la fecha, el reconocimiento ha tenido tres ediciones que han premiado a 28 empresas en total. Se considera que la empresa privada es un espacio propicio para impulsar medidas de prevención de la violencia y discriminación de género porque puede albergar trabajadoras que viven si-

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

tuaciones de violencia, así como varones que ejercen violencia contra las mujeres. Además, como ámbitos de interacción entre hombres y mujeres, es posible que en las empresas se establezcan relaciones que reproducen estereotipos sobre papeles de varones y mujeres que finalmente toleran o justifican la violencia contra las mujeres.

Por otra parte, el Estado peruano es parte de los siguientes instrumentos internacionales que tienen diversos grados de incidencia en el marco legal nacional y en la impartición de justicia:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).
- Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (PSS).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (CIPSEVCM).
- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Asimismo, en materia de incorporación del contenido de los tratados internacionales en la legislación nacional, cabe destacar que en el caso de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, se empleó la definición de discriminación contra la mujer contenida en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la cual incluye tanto la discriminación directa como la indirecta (“distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de las personas”).

Por otra parte, el Perú cuenta con legislación en materia de combate a la discriminación en el plano subnacional; concretamente, en el ámbito municipal. Las ordenanzas emitidas por municipios son las siguientes:

- Ordenanza 292/MDMM, de protección a los consumidores, emitida por la Municipalidad de Magdalena de 2006, la cual dispone la revocatoria de la licencia de funcionamiento de los locales abiertos al público que lleven a cabo prácticas discriminatorias hacia éste.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Ordenanza 133/MDSM, también de protección a los consumidores, de la Municipalidad de San Miguel, aprobada en 2007.
- Ordenanza 002-MPA, un tipo de ordenanza denominada “integral” en su combate a la discriminación y publicada por la Municipalidad de Abancay en 2008, gracias a las gestiones de la oficina regional de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH).
- Ordenanzas contra la discriminación en Huancayo. Ordenanza 368-MPH/CM, la cual sanciona a los locales que tengan prácticas discriminatorias y la Ordenanza 365-MPH/CM, de carácter integral.

En relación con la segunda parte de este apartado (formas concretas en las que la prohibición de la discriminación es sancionada específicamente), en el Perú se registra un número creciente de sentencias y dictámenes por motivos de discriminación, mismos que, incluso, hacen referencia explícita a la Convención de Belem do Pará. A continuación, se muestran los casos más sobresalientes:

- Sentencia del Tribunal Constitucional del 24 de enero de 2018 (Expediente 05121-2015-PA/TC): En este proceso, la demandante interpuso un amparo contra dos resoluciones fiscales referidas al archivamiento de la denuncia que presentó por el delito contra la libertad sexual cometido en su agravio. En el fallo, el Tribunal Constitucional determinó que el Ministerio Público no había motivado adecuadamente el análisis valorativo realizado sobre las pruebas objetivas en este caso, por lo que declaró la nulidad de lo actuado y ordenó la nueva emisión de la resolución fiscal correspondiente.

La importancia de esta sentencia radica en el fundamento y análisis sobre la situación de la violencia contra las mujeres y el acceso a la justicia, así como la importancia que debe darse a la declaración de la víctima en casos de violencia sexual y la eliminación de estereotipos que minimicen los hechos denunciados.

Cabe destacar también el fundamento de voto de la magistrada Ledesma Narváez, quien destacó que constituye una obligación constitucional el adoptar acciones idóneas orientadas a lograr la eficiencia en la impartición de justicia en casos de violencia contra la mujer, específicamente, los de agresión sexual. También refirió que la aplicación de patrones discriminatorios en la investigación del delito ya había sido advertida por la Relatoría sobre Derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al referirse al acceso a la justicia para mujeres víctimas

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

de violencia en las Américas de la siguiente forma: “(...) la CIDH observa con gran preocupación la ineficacia de los sistemas de justicia para juzgar y sancionar a los perpetradores de actos de violencia contra las mujeres”.

- Sentencia expedida por la Corte Superior de Justicia de Lima Norte - Segunda Sala Penal de Procesados en Cárcel (Expediente 113-2010): En este proceso, seguido por el delito de violación sexual de menor seguida de muerte, la Sala mencionó en sus fundamentos la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *González y otras (Campo Algodonero) vs. México* (sentencia del 16 de noviembre de 2009).
- En el año 2016 se emitieron dos acuerdos plenarios penales emanados del VII Pleno Jurisdiccional en lo Penal de la Corte Suprema de Justicia: i) Acuerdo plenario sobre delitos contra la libertad sexual y trata de personas: diferencias y penalidad; ii) Acuerdo plenario sobre apreciación de la prueba en los delitos contra la libertad sexual.
- En el año 2017, en el marco del X Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitorias, se adoptaron tres acuerdos plenarios relacionados con los procesos penales por violencia de género y por violencia contra la mujer y los/as integrantes del grupo familiar: i) Acuerdo plenario sobre los criterios que se deben considerar para el adecuado tratamiento del delito de feminicidio, ii) Acuerdo plenario sobre los criterios que se deben considerar para determinar la existencia de daño psíquico y afectación psicológica, iii) Acuerdo plenario sobre los criterios para el cumplimiento de los aspectos procesales regulados en la Ley Núm. 30364 y su reglamento. Cabe mencionar que en los acuerdos plenarios no se menciona expresamente la Convención de Belem do Pará, pero se abordan temas relacionados con los derechos fundamentales de las mujeres.

Asimismo, en el país se ha avanzado en la tipificación penal y administrativa de delitos o faltas por motivo de discriminación, llegando algunos fallos judiciales a imponer obligaciones de reparación ante los mismos, como resulta claro en los siguientes casos:

- La Ley 28237, Código Procesal Constitucional, en el artículo 37, prevé que la acción de amparo procede en defensa de, entre otros, el derecho de igualdad y de no ser discriminado por razón de origen, sexo, raza, orientación sexual, religión, opinión, condición económica, social, idioma, o de cualquier otra índole.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- El literal d) del párrafo 46.2 del artículo 46 del Código Penal contiene una circunstancia agravante general de las penas, basada en motivos prohibidos de intolerancia o discriminación, tales como origen, raza, religión, sexo, orientación sexual, identidad de género, entre otros. Esta redacción está vigente en el Código Penal a partir de 2017, a raíz de la aprobación del Decreto Legislativo 1323. Anteriormente, el mencionado literal d) solo contenía una mención general a la ejecución del delito “bajo móviles de intolerancia o discriminación de cualquier índole”.
- El artículo 323 del Código Penal (Decreto Legislativo 635) prevé el delito de discriminación e incitación a la discriminación. El tipo penal establece lo siguiente:

El que, por sí o mediante terceros, realiza actos de distinción, exclusión, restricción o preferencia que anulan o menoscaban el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquier derecho de una persona o grupo de personas reconocido en la ley, la Constitución o en los tratados de derechos humanos de los cuales el Perú es parte, basados en motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, opinión, nivel socioeconómico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro motivo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de tres años, o con prestación de servicios a la comunidad de sesenta a ciento veinte jornadas.

Cabe mencionar que este tipo penal incluye la orientación sexual y la identidad de género como categorías expresas prohibidas a partir de la modificación del Código Penal efectuada en el 2017 por el Decreto Legislativo 1323. Antes de esta norma, sólo se mencionaba la orientación sexual como motivo de discriminación en el Código Procesal Constitucional y en la Ley 30364, Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

- El Decreto Legislativo 1323 establece como agravantes la ejecución de delitos bajo móviles de intolerancia o discriminación, tales como el origen, raza, religión, sexo, orientación sexual, identidad de género, factor genético, filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión, condición económica, o de cualquier otra índole.
- La Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor establece en su artículo 38, que: I) Los proveedores no pueden establecer discriminación alguna por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole, respecto de los consumidores, se encuentren éstos dentro o expuestos a una relación de consumo; II) está prohibida la exclusión de personas sin

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

que medien causas de seguridad del establecimiento o tranquilidad de sus clientes u otros motivos similares; y III) el trato diferente de los consumidores debe obedecer a causas objetivas y razonables. La atención preferente en un establecimiento debe responder a situaciones de hecho distintas que justifiquen un trato diferente y existir una proporcionalidad entre el fin perseguido y el trato diferente que se otorga.

- El artículo 110 del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece, además, las sanciones administrativas por infracciones leves, graves y muy graves, que son equivalentes a multas de hasta 50 UIT, 150 UIT y 450 UIT, respectivamente.

En el tema de reparación del daño, la Segunda Sala Penal de Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima Norte, por ejemplo, condenó a cuatro docentes del Instituto Superior Tecnológico Público Manuel Arévalo Cáceres, por el delito de discriminación en agravio de la ciudadana. El referido tribunal impuso a los responsables de este delito una sanción equivalente a tres años de privación de libertad, con el carácter de suspendida, y de inhabilitación por un año. Igualmente, se ordenó el pago de una reparación civil de 10,000 soles a favor de la ciudadana agraviada.⁶ Por otro lado, la Corte Superior de Justicia de Junín emitió una sentencia por el delito de discriminación contra una ciudadana. Señaló, así, tres años de prisión preventiva y 5,000 soles de reparación civil a los acusados.⁷

Marco institucional

En relación con el marco institucional en materia de combate a la discriminación, debe comenzarse por señalar que en el Perú no existe una única institución encargada de prevenir y combatir la discriminación, sino que diversas instituciones son competentes para recibir denuncias respecto de formas específicas de discriminación.

Así, por ejemplo, en materia de prevención, la cual incluye campañas y capacitación sobre igualdad y no discriminación, tienen competencia las siguientes instituciones, entre otras:

- El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), por medio del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, en el caso de la discriminación por género.
- El Poder Judicial, por medio de la Comisión de Justicia de Género, en el caso de la discriminación por género en el sistema de administración de justicia.

⁶ En: <<https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=300687>>.

⁷ En: <<https://peru21.pe/lima/junin-corte-superior-justicia-dicto-primera-sentencia-delito-discriminacion-racial-204482>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- El Ministerio de Cultura, por medio de la Dirección de Diversidad Cultural y Eliminación de la Discriminación Racial, en el caso de la discriminación racial.
- El Ministerio de Educación, en el caso de discriminación en el ámbito educativo.
- El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el caso de discriminación en el ámbito laboral.
- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el caso de discriminación por otros motivos.

En materia de atención de denuncias, son competentes las siguientes instituciones:

- Las denuncias por el delito de discriminación tipificado en el artículo 323 del Código Penal son investigadas por el Ministerio Público (fiscalías especializadas en lo penal) y resueltas por el Poder Judicial (juzgados especializados en lo penal).
- Las acciones de amparo presentadas por motivo de violación al derecho de igualdad y no discriminación son resueltas por el Poder Judicial (juzgados especializados o mixtos).
- Los actos de discriminación cometidos en el marco de relaciones de consumo son resueltos por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), en el marco de los procedimientos sancionadores por infracción a las normas de protección al consumidor.⁸
- Los actos de discriminación cometidos por personal de la Policía Nacional del Perú (PNP) y en el ejercicio de la función policial son investigados y sancionados por la Inspectoría General de la PNP.⁹
- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, vía la Dirección General de Defensa Pública, tiene competencia específica para denunciar y ejercer defensa técnica en favor de las trabajadoras del hogar víctimas de discriminación.¹⁰
- La Comisión Nacional contra la Discriminación (CONACOD)¹¹ es un órgano multisectorial de naturaleza permanente encargado de realizar labores de seguimiento sobre actos de discriminación, así como de emitir opiniones y brindar asesoramiento técnico en el desarrollo de políticas públicas, programas, proyectos, planes de acción y estrategias en materia de igualdad y no discriminación. Está integrada por 8 ministerios y es presidida por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

⁸ Véase la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

⁹ Véase el Decreto Legislativo 1150.

¹⁰ Véase el Decreto Supremo N° 013-2009-JUS, aprueban el Reglamento de la Ley N° 29360 – Ley del Servicio de Defensa Pública.

¹¹ Creada por el Decreto Supremo N° 015-2013-JUS.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- En materia de discriminación racial, el Ministerio de Cultura ha habilitado la plataforma “Alerta contra el racismo”, para que la ciudadanía informe de actos de discriminación racial.
- La Defensoría del Pueblo recibe quejas de la ciudadanía.

Por otro lado, la supervisión del cumplimiento de las normas y políticas en materia de igualdad de género y no discriminación le corresponde al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), vía la Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación. Asimismo, La Defensoría del Pueblo, por medio de la Adjuntía para los Derechos de la Mujer, elabora informes defensoriales sobre la correcta aplicación de sentencias y dictámenes que contengan temas sobre violencia y discriminación contra la mujer, los cuales evidencian avances y resultados.

Por otra parte, en relación con las personas con discapacidad, víctimas de discriminación, el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) se encarga de articular esfuerzos intersectoriales e intergubernamentales para garantizar la inclusión económica, social, política, cultural y tecnológica de las personas con discapacidad bajo un enfoque social.

En el caso de otras poblaciones vulnerables, la Defensoría del Pueblo puede recibir denuncias y emitir recomendaciones a las entidades competentes para resolver los hechos denunciados. Por otro lado, el Ministerio Público tiene competencia para recibir e investigar denuncias de discriminación en el ámbito penal. Asimismo, el Poder Judicial puede resolver acciones de amparo presentadas contra actos que vulneren el derecho a la igualdad y no discriminación. En este último caso, una vez agotada la vía judicial, se puede acudir al Tribunal Constitucional, vía recurso extraordinario.

Asimismo, en el ámbito regional y local, entre los años 2016 y 2017 se crearon los siguientes mecanismos contra la discriminación y la violencia de género:

- 15 instancias regionales de concertación para erradicar la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, en el marco de la Ley 30364, en Arequipa, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Lambayeque, Lima (región), Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tumbes y Ucayali. Asimismo, se crearon 3 instancias regionales de concertación para erradicar la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar en Huaura, Ilo y Lima Metropolitana.
- 6 Consejos Regionales y Comisiones Técnicas Regionales para transversalizar el enfoque de género en la gestión de los gobiernos regionales de Apurímac, Callao, Huancavelica, Madre de Dios, Piura y Ucayali.

Políticas y programas

En los últimos dos decenios, en el Perú se han implementado diversas políticas enfocadas a promover la igualdad y combatir la discriminación. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- El Acuerdo Nacional (2002): Reconoce a la equidad y justicia social en las políticas de Estado.¹² Asimismo, la décima y la décima primera políticas de Estado (“Reducción de la Pobreza” y “Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación”, respectivamente) contemplan la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y el combate contra la discriminación.
- El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional-Plan Bicentenario: el Perú al 2021 (2011) contempla como uno de sus objetivos nacionales “Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos”. Asimismo, una de sus acciones estratégicas por implementar consiste en: “Desarrollar la normativa, las políticas públicas y las acciones afirmativas necesarias para garantizar la participación en las decisiones públicas de los grupos más vulnerables (no discriminación)”.
- La pre-imagen del Perú al 2030 (aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo 026-2017/CEPLAN/PCD (2017) contempla como primera meta al 2030: “La sociedad peruana es pacífica, justa e inclusiva, libre del temor y de la violencia; sin corrupción ni discriminación y con igualdad de oportunidades”.
- La Política General de Gobierno al 2021 (Decreto Supremo 029-2018-PCM, 2018) contempla, entre sus lineamientos, el 4.6: “Promover la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres, así como garantizar la protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia”.

En materia de campañas de sensibilización, destacan las realizadas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) en 2017, para la erradicación de la violencia de género y la discriminación contra la mujer:

- Campaña *#Promovamos igualdad*: Fue difundida por redes sociales entre los meses de enero a marzo de 2017 y tuvo por objeto aclarar la confusión que existía respecto de la política de igualdad de género.
- Campaña *La violencia se pinta de amor*: Estuvo dirigida a adolescentes y jóvenes de 13 a 25 años de edad en el ámbito nacional, con el objetivo de incrementar la percep-

¹² Sección 2 del Acta de suscripción del Acuerdo Nacional, 22 de julio de 2002.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

ción de riesgo de padecer situaciones de violencia de género. La campaña se lanzó el 14 de febrero. Esta campaña incluyó la difusión de mensajes radiales, entrevistas e informes televisivos, mensajes vía los medios digitales y activaciones.

- Campaña *Quiere sin violencia, marca la diferencia*: Estuvo dirigida a adolescentes y jóvenes de 13 a 25 años de edad. Tuvo como objetivo contribuir a disminuir la tolerancia social frente a la violencia de género en las relaciones de enamoramiento y/o noviazgo de adolescentes y jóvenes. Se ejecutó entre el 2016 y 2017. La intervención se realizó en el ámbito nacional (Lima y Provincias) en zonas urbanas, por medio de 52 CEM en 21 regiones del país. Participaron 48 instituciones educativas y 18 universidades.
- Campaña *100pre hay una solución contra la violencia hacia la mujer*: Tuvo como objetivo hacer más visible la Línea 100, medio que sirve para denunciar casos de violencia hacia la mujer por vía telefónica. La campaña se lanzó el 23 de noviembre, en el marco de las actividades conmemorativas por el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

Por otra parte, además de las políticas y campañas mencionadas, en el Perú se han tomado otro tipo de medidas que buscan atender necesidades de la mujer, incluso con acciones afirmativas, y combatir la desigualdad. Así, por ejemplo, en el país existen normas nacionales referidas a la conciliación entre la vida laboral y familiar,¹³ a la igualdad de género en el ámbito educativo¹⁴ y a la protección de los derechos vinculados a la maternidad.¹⁵

También se ha previsto la cuota de género en la participación política como una medida específica para acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer. Ésta consiste en exigir un determinado porcentaje de mujeres en las listas de candidatos/as al Congreso de la República,¹⁶ Concejo Municipal,¹⁷ gobiernos regionales¹⁸ y cargos de dirección de partidos políticos,¹⁹ así como un número mínimo de mujeres en la conformación de algu-

¹³ El Decreto Supremo 002-2007-MIMDES dispone la implementación de wawa wasi o cunas institucionales para las entidades públicas que cuenten con un mínimo de 50 mujeres en edad fértil y/o donde los trabajadores requieran del servicio de cuidado diario para sus hijos, en un número no menor de 16 niñas y niños.

¹⁴ La Ley 27558 prevé los objetivos y acciones que han de ser implementadas para alcanzar la igualdad de género en la educación rural.

¹⁵ La Ley 30367 reconoce a la trabajadora gestante gozar del derecho de 49 días de descanso prenatal y 49 días de descanso postnatal. Asimismo, la Ley 29896 establece la obligación de implementar lactarios en las entidades públicas o privadas donde laboren veinte (20) o más mujeres en edad fértil.

¹⁶ El artículo 116 de la Ley 26859 establece una cuota de 30% de participación mínima de mujeres en listas de candidaturas al Congreso de la República.

¹⁷ El artículo 10 de la Ley Núm. 26864 establece una cuota de 30% de participación mínima de mujeres en listas de candidaturas al Concejo Municipal.

¹⁸ El artículo 12 de la Ley Núm. 27683 establece que las listas de candidatos deben estar conformadas por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres.

¹⁹ El artículo 26 de la Ley Núm. 28094 establece que en las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político, así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos/as.

nos órganos colegiados.²⁰ Este tipo de medidas de acción afirmativa empezaron a adoptarse en el Perú desde 1997, con la aprobación de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Investigación, educación y comunicación

Con objeto de conocer los avances y retos del combate a la discriminación, en el Perú se han realizado las siguientes encuestas:

- Primera Encuesta Virtual para Personas LGTBI por el Instituto Nacional de Estadística (INEI). La encuesta tenía la finalidad de generar información estadística sobre la población LGTBI en el Perú y permitir así a las autoridades públicas y sociedad civil implementar políticas, acciones y estrategias que garanticen su reconocimiento y protección en los diferentes ámbitos públicos y privados. La encuesta virtual fue respondida por 12 026 personas LGTBI de 18 y más años de edad. De este total, el 72%, es decir 8630 personas son jóvenes cuyas edades fluctúan entre 18 y 29 años y el restante 28%, es decir, 3386 son personas de 30 y más años de edad.

Según esta Primera Encuesta Virtual para Personas LGTBI, el 56% de esta población siente temor de expresar su orientación sexual y/o identidad de género y señaló como principales motivos el miedo a ser discriminado y/o agredido (72%), temor a perder a la familia (51%) y a perder el trabajo/oportunidades laborales (45%). Al referirse a su entorno familiar, el 71% dijo que algún miembro de su familia conocía de su identidad como LGBTI; sin embargo, sólo el 43% lo respetan e integran al núcleo familiar. Asimismo, el 10% revelaron que tienen hijos, pero únicamente la tercera parte de ellos están legalmente reconocidos. Únicamente el 2% de las entrevistadas/os señaló que había logrado hacer el cambio de nombre y sexo en su Documento Nacional de Identidad (DNI).

Asimismo, el 63% de participantes en la encuesta revelaron haber sido víctimas de algún acto de discriminación y/o violencia, principalmente en espacios públicos (66%) y en el ámbito educativo (58%). En cuanto a los agresores, el 56% son las compañeras/os de escuela y padres de compañeros, seguido por líderes religiosos (42%).

En cuanto a las consecuencias de la violencia sufrida, el 70% de participantes en la encuesta expresaron que les ocasionó sentimientos de exclusión y aislamiento social, el 64% tuvo sentimientos de culpa, inutilidad e impotencia, y el 51% experimentó fatiga y falta de energía, estrés e irritabilidad. Para superar estos problemas el 36% buscó ayuda

²⁰ El Decreto Supremo Núm. 019-2017-JUS dispone que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública esté conformado por tres vocales, de los cuales cuando menos una debe ser mujer.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

psiquiátrica o psicológica y el 24% buscó ayuda en un grupo de apoyo; sin embargo, hubo un 23% que recurrió al alcohol y las drogas.

Sólo un pequeño porcentaje de esta población denuncia actos de discriminación o violencia. El 4% de afectadas/os por actos de violencia denunció la última situación discriminatoria sufrida; la mayoría piensa que es una pérdida de tiempo, pues probablemente quienes atienden en los servicios donde se hacen las denuncias piensen que no es grave o que se lo merecen. El 47% del grupo que hizo la denuncia señalaron que el resultado final fue la falta de sanción para el agresor.

Encuesta Nacional Percepciones y Actitudes sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico-racial. La encuesta fue elaborada y aplicada por Ipsos Perú, a fines de 2017, a 3781 personas entre 18 y 70 años de edad, de las 25 regiones del país, y a una muestra adicional de 455 personas de los siguientes grupos: quechuas y aimaras, nativos(as) de la Amazonía y afroperuanos(as). Constó de 43 preguntas y un margen de error para los resultados obtenidos de +/-1.6%.

La encuesta, la primera que se realiza en el país para abordar este tema, es una de las acciones de la Intervención Nacional Contra el Racismo del Ministerio de Cultura y su principal objetivo fue recoger información para construir políticas públicas, orientadas a lograr el reconocimiento positivo de la diversidad cultural y a la eliminación de la discriminación étnico-racial en el Perú, las cuales se espera se traduzcan en un fortalecimiento de la relación del Estado con los ciudadanos, así como en la salvaguarda y difusión de las tradiciones, manifestaciones y lenguas de las diferentes comunidades.

El estudio también detalla que más de la mitad de los peruanos y peruanas se han sentido algo discriminados, discriminados o muy discriminados. Un 28% identificó a su color de piel como la causa, el 20% a su estatus socioeconómico, mientras que el 17% sostuvo que fue por sus rasgos faciales o físicos. Establecimientos estatales como hospitales públicos o postas médica (22%), comisarías (19%) y municipalidades (14%) fueron señalados como los lugares donde se vivió la experiencia discriminatoria.

- 1 Encuesta Nacional en materia de Derechos Humanos.²¹ Desarrollada por la Universidad ESAN, a solicitud del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y pu-

²¹ En: <<https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/sispod/pdf/263.pdf>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

blicada en octubre de 2013, tuvo como objetivo central conocer la percepción de la población peruana con respecto de los derechos humanos, a fin de establecer una línea de base que permita determinar políticas, planes y programas de protección, así como la promoción de los derechos humanos.

El capítulo II de la Encuesta, referido a la percepción sobre igualdad, no discriminación y poblaciones, recogió la opinión general de la población sobre los problemas relacionados con la igualdad entre las personas, la discriminación y las posibles desventajas de las poblaciones consideradas más vulnerables.

Incorporación de la variable étnica en el Censo 2017. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) incorporó como parte de las preguntas realizadas para el Censo 2017 la relativa a la variable étnica, con el objetivo de conocer mejor cómo está compuesta la población para generar, en un futuro, políticas públicas diferenciadas. En ese sentido, se incorporaron nueve opciones para referir la autoidentificación étnica (quechua, aimara, nativo de la Amazonía, perteneciente a otro pueblo indígena, negro u afrodescendiente, blanco o mestizo).

Por otra parte, en materia de investigación académica sobre discriminación, cabe destacar la actividad realizada por diversos grupos de investigación dentro del Vicerrectorado de Investigación de La Pontificia Universidad Católica del Perú.²² Como líneas de investigación y desde sus especialidades, dichos centros tratan el estudio y combate a la discriminación. Entre ellos, vale la pena señalar los siguientes: el Grupo de Investigación sobre la Protección Internacional de los Derechos de las Personas y los Pueblos, y el Grupo de Investigación en Sociología y Antropología del Derecho, entre otros.

Asimismo, debe hacerse notar la participación del Ministerio de Cultura, en 2015, en el Curso Taller ¿Qué es la discriminación y cómo se combate?, organizado por el Círculo de Investigación “Horizonte Social del Derecho” (CIHSOD), de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, dedicado a impulsar y promover la investigación y el análisis crítico de los problemas socio – jurídicos en la ciudad de Huamanga.

Por otra parte, en materia educativa, concretamente de modificación del currículo escolar, el Currículo Nacional de la Educación Básica 2016 recoge el enfoque inclusivo o de atención a la diversidad, el cual busca erradicar la exclusión, discriminación y desigualdad de oportunidades.²³ En ese sentido, se tiene como valor principal el respeto de las diferencias, el cual supone actitudes como el reconocimiento al valor inherente de cada persona y

²² En: <<http://investigacion.pucp.edu.pe/>>.

²³ En: <<http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo-nacional-2016.pdf>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

de sus derechos, por encima de cualquier diferencia. Como resultado, se espera que los docentes y estudiantes demuestren tolerancia, apertura y respeto a todos y cada uno, evitando cualquier forma de discriminación basada en el prejuicio a cualquier diferencia.

Por último, como estrategia de comunicación de contenidos orientados a fomentar la igualdad de género, especialmente para modificar comportamientos y erradicar patrones estereotipados de género que violentan a las mujeres, niñas y adolescentes, el MIMP ha dirigido diversas estrategias comunicacionales, entre las cuales cabe destacar la campaña *#Promovamos igualdad*, la cual fue difundida por redes sociales entre los meses de enero a marzo de 2017 y que, como se mencionó arriba, tuvo por objeto aclarar la confusión que existe respecto de la política de igualdad de género.

Las organizaciones de la sociedad civil

En este último apartado, se recogen las principales actividades que numerosas organizaciones de la sociedad civil realizan en tareas de promoción del derecho a la igualdad y combate a la discriminación. Cabe destacar la labor realizada por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), una coalición de organismos de la sociedad civil que trabajan en la defensa, promoción y educación de los derechos humanos en el Perú. La CNDDHH se constituye como la primera institución de referencia en América Latina que reúne a un colectivo de organismos de derechos humanos de un país.²⁴ Entre los logros de la CNDDHH, cabe resaltar la elaboración colectiva de un informe sombra dirigido al Comité para la Erradicación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas (CERD) y la construcción colectiva de una estrategia para la implementación de las recomendaciones de este Comité.

También en materia de combate al racismo, vale la pena señalar el trabajo realizado por el colectivo Ciudadanos Luchando Contra el Racismo y la campaña *Sácale tarjeta roja al racismo*, iniciada en 2008, la cual contó con el apoyo de la Agrupación de Futbolistas Profesionales del Perú (SAFAP). En esta cruzada participaron los principales clubes de fútbol del país.²⁵

Otros espacios formales de participación social en materia de discriminación los constituyen las cinco Mesas de Trabajo que el MIMP ha establecido con la finalidad de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres: i) Mesa de Trabajo Mujer Afroperuana; ii) Mesa de Trabajo para Promover y Garantizar la Participación Política de las Mujeres; iii) Mesa de Trabajo para Promover los Derechos de las Lesbianas;

²⁴ En: <<http://derechoshumanos.pe/coordinadora-nacional-de-derechos-humanos/>>.

²⁵ En: <<http://derechoshumanos.pe/areas/mujeres-ninos-y-ninas-adolescentes/racismo/>>.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

iv) Mesa de Trabajo para Promover los Derechos de las Mujeres Indígenas u Originarias; y v) Mesa de Trabajo para Promover los Derechos de Gays, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales.

La Mesa de Trabajo Mujer Afroperuana, creada por la Resolución Ministerial 294-2001-MIMP, tiene por objeto:

- I. Fomentar la incorporación de la variable de etnicidad en los registros administrativos de los programas y servicios de competencias del MIMP.
- II. Articular y generar mecanismos de asistencia, promoción y prevención para casos de violencia y todas las formas de discriminación, en particular la étnico racial, contra mujeres afroperuanas; y
- III. Articular con los programas dependientes del MTPE para la generación de capacidades en autoempleo, trabajo decente y la inserción al mercado laboral.

La Mesa de Trabajo para Promover y Garantizar la Participación Política de las Mujeres, creada por la Resolución Ministerial 192-2015-MIMP, tiene por objeto:

- I. Impulsar la adopción de normativas, instancias y mecanismos específicos para la prevención, atención y sanción del acoso político contra mujeres en sus diversidades;
- II. Incidir en la reforma del sistema político – electoral para que se garanticen los derechos políticos de las mujeres, en sus diversidades, con paridad y sin acoso;
- III. Sensibilizar a las organizaciones políticas para que adopten mecanismos (paridad, alternancia y sanción del acoso, entre otros.) que contribuyan a fortalecer y ampliar la participación política de las mujeres, en sus diversidades;
- IV. Fortalecer las capacidades y habilidades de las mujeres para el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos políticos;
- V. Incidir en los medios de comunicación para una mayor presencia de las mujeres políticas, en sus diversidades, sin estereotipos de género, así como difundir las propuestas que fortalezcan y amplíen la participación política; y
- VI. Establecer mecanismos para la participación igualitaria de las mujeres en los cargos de toma de decisión del Poder Ejecutivo y otros órganos constitucionalmente autónomos.

La Mesa de Trabajo para Promover los Derechos de Gays, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales – GTBI, creada por la Resolución Ministerial 294-2016-MIMP, tiene por objeto:

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- I. Visibilizar la vulnerabilidad de la población LGTBI;
- II. Fortalecer y mejorar el sistema público de protección ante la violencia para las personas LGTBI; y
- III. Revertir la exclusión y discriminación a la población LGTBI.

La Mesa de Trabajo para Promover los Derechos de las Lesbianas, creada por la Resolución Ministerial 099-2016-MIMP, tiene por objeto:

- I. Coordinar el desarrollo de acciones entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la sociedad civil en el marco de una agenda de trabajo conjunta para promover propuestas de sensibilización orientadas a la sociedad en su conjunto para viabilizar y eliminar la situación de exclusión y discriminación de las mujeres lesbianas; y
- II. Desarrollar acciones en la promoción y protección de sus derechos y la construcción de lineamientos de políticas públicas inclusivas.

La Mesa de Trabajo para Promover los Derechos de las Mujeres Indígenas u Originarias, creada por la Resolución Ministerial 288-2017-MIMP, tiene por objeto:

- I. Promover el reconocimiento de la mujer indígena como comunera calificada que accede con igualdad de condiciones a la propiedad de la tierra, al territorio y recursos, participa en todos los espacios y niveles de gobierno y es tratada con respeto.
- II. Combatir las violencias que se ejercen contra las mujeres indígenas.
- III. Eliminar las barreras para que las mujeres indígenas ejerzan sus derechos a una educación, a una salud y justicia integral intercultural de calidad.
- IV. Promover el empoderamiento económico y los mecanismos de capacitación para un adecuado acceso laboral.

PUERTO RICO

Datos generales	
Consideración de la discriminación en la Constitución	En el artículo 2 prohíbe y sanciona expresamente la discriminación.
Ley específica sobre discriminación	Ley 100 contra el “Discrimen por razón de edad, raza, color, sexo, origen social o nacional, condición social, afiliación política, ideas políticas o religiosas, o por ser víctima o ser percibida como víctima de violencia doméstica, agresión sexual o acecho”.
Organismo especializado	No
Tipificación del delito de discriminación	El Código Penal artículo 180 tipifica el delito de discriminación.

Fuente: Atlas del Derecho a la no Discriminación en Iberoamérica. Disponible en: <<http://atlas.redriood.org/>>.

Diagnóstico sobre la discriminación en el país

En relación con un diagnóstico general sobre la situación de la discriminación en Puerto Rico, vale la pena señalar que se realizan esfuerzos educativos para prevenir aquella que experimentan grupos en situación de vulnerabilidad, así como en otras manifestaciones. El tema está presente en los medios de comunicación y en la agenda pública permanentemente.

Los principales grupos vulnerables son:

- Comunidad LGBTI.
- Personas migrantes dominicanas.
- Mujeres.
- Personas en situación de calle.
- Condición social.¹

Los casos más significativos sobre discriminación que existen son los siguientes:

¹ Información proporcionada por integrantes de la RIOOD de Puerto Rico.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- El asesinato de Jorge Steven López Mercado, un joven homosexual de 19 años, quien fue victimizado por su orientación sexual en 2009. López Mercado fue encontrado desmembrado, decapitado y parcialmente calcinado. Se determinó que se trató de un crimen de odio, por homofobia.
- En el 2015, Lilliam Álvarez de Toledo se declaró culpable de timar a 32 personas de origen dominicano bajo engaño y falsas promesa de trámites de permanencia legal en Puerto Rico.
- También se reconoció la necesidad de protección a la comunidad dominicana y a la comunidad LGBTTIQ mediante la inclusión de protecciones hacia ellas, a ser trabajadas como parte de la Reforma Sostenible de la Policía de Puerto Rico de 2011, como resultado de la investigación del Gobierno Federal de Estados Unidos a la Policía de Puerto Rico por patrones de violaciones de derechos civiles de 2008.

Marco normativo (tratamiento legal y administrativo de la discriminación)

La Constitución puertorriqueña reconoce la igualdad entre todas las personas. En su artículo segundo, sección primera, se lee:

La dignidad del ser humano es inviolable. Todos los hombres son iguales ante la Ley. No podrá establecerse discrimen alguno por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas. Tanto las leyes como el sistema de instrucción pública encarnarán estos principios de esencial igualdad humana.

Además, existe una ley específica contra el “Discrimen por razón de edad, raza, color, sexo, origen social o nacional, condición social, afiliación política, ideas políticas o religiosas, o por ser víctima o ser percibida como víctima de violencia doméstica, agresión sexual o acecho”, Ley 100 de 1959, ya enmendada.

También la Ley de Derechos Civiles de Puerto Rico, Ley 131 de 1943, la cual dispone que no se negará a persona alguna acceso, servicio e igual tratamiento en los sitios y negocios públicos y en los medios de transporte por cuestiones políticas, religiosas, de raza, color, sexo, o por cualquiera otra razón no aplicable a todas las personas en general.

Asimismo, la Ley 54 del año 1989, Ley contra la Violencia Doméstica, ha sido enmendada para que aplique a toda persona indistintamente de raza, color sexo, origen nacional, identidad de género, orientación sexual, estatus civil o migratorio. Del mismo modo, existe una Carta de Derechos de las Personas sin Hogar, Ley 130 de 27 de septiembre de 2007.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Por otra parte, existen consideraciones sobre discriminación en el ámbito privado en varios estatutos civiles previamente mencionados y en el Código Penal de 2012, artículo 180.

En relación con el tratamiento administrativo y penal de la discriminación, existen varias instancias administrativas y judiciales encargadas de la vigilancia y aplicación de procesos adecuados. Los delitos están incluidos dentro de los catalogados contra la persona; asimismo, existen reglas de procesamiento criminal para atender los casos de crímenes de odio. Para la restitución del agravio, existen sanciones administrativas en varias instancias de hasta 10 mil dólares por ocurrencia, mientras que no existen medidas para reparación del daño.

Debido a la estrecha relación con los Estados Unidos de América, se refieren casos legales paradigmáticos en los que distintos órganos públicos han intervenido en la vigilancia, prevención y corrección de la discriminación:

- *Lozada v. Testigos de Jehová*, 2010 TSPR 9; se protegió la libertad religiosa de las personas a rechazar tratamiento médico aun cuando su vida dependiese de ello.
- *United States v. Windsor*, 133 S. Ct. 2675 (2013); se invalidó una ley que discriminaba matrimonios igualitarios e infringía la cláusula constitucional de igual protección de las leyes a todas las personas.
- *Obergefell v. Hodges*, 576 U.S. ____ (2015); se reconoció el derecho fundamental al matrimonio de personas del mismo sexo en el ámbito federal, lo que fue un impulso al reconocimiento de los derechos de personas de la comunidad LGBTTI.
- *V.L. v. E.L., et al.*, 577 U.S. ____ (2016); se reconoció el derecho de madres del mismo sexo a adoptar en conjunto bajo la Cláusula de Entera Fe Crédito, si el estado donde se deseaba hacer la adopción, lo permitía. Esto hizo posible que en el 2015 se diera la primera adopción por parte de una pareja del mismo sexo ante un Tribunal de Primera Instancia en Puerto Rico.
- *Siaca v. Bahia Beach Resort*, 2016 TSPR 11; reafirmó el mandato de que todo patrono público o privado debe proveer un lugar higiénico y reservado para que las mujeres puedan extraerse la leche materna.
- Recientemente, por una determinación del Tribunal Federal de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, ya es posible el cambio de género en el certificado de nacimiento.

Por otro lado, los tratados y convenciones a los que Puerto Rico se ha adherido como compromiso en la atención del problema son:

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- Ley General de Estados Unidos de América para la Supresión del Comercio de Esclavos Africanos (1892).
- Convenio para la Supresión del Tráfico de Esclavos Blancos (1904).
- Convención para Suprimir el Comercio de Esclavos y la Esclavitud (1926).
- Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer.
- Convención para la Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio.
- Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.
- Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas aAnálogas a la Esclavitud.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
- Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.
- Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía (2000).
- Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño sobre la Participación de los Niños en los Conflictos Armados.

Marco institucional, políticas y programas

Varios organismos públicos tienen el mandato de velar por la no discriminación, respetando cada uno su respectivo mandato, en cumplimiento de la legislación nacional y federal. Así, la Comisión de Derechos Civiles es la encargada de proteger los derechos civiles de las personas en Puerto Rico, vía la educación, y dentro de su trabajo, se incluye el principio fundamental de no discriminación.

Se trata de un organismo cuya misión es educar a las personas y promover y defender los derechos humanos para el desarrollo de una sociedad puertorriqueña justa y equitativa. Entre sus funciones se encuentran: educar al pueblo en cuanto a la significación de derechos fundamentales y los medios de respetarlos, protegerlos y enaltecerlos. Gestionar ante los individuos y ante las autoridades gubernamentales la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de las leyes que amparan tales derechos. Fomentar la investigación y promover los espacios de discusión sobre la vigencia de los derechos fundamentales en nuestro país. Participar activamente en el desarrollo de políticas públicas que tengan impacto en cualquier dimensión de los derechos humanos.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

Existen, además, otras instituciones como la Oficina de la Procuradora de las Mujeres y el Concilio Multisectorial en Apoyo a las Personas sin Hogar, la Procuraduría del Ciudadano, la Defensoría de las Personas con Impedimentos y el Concilio de la Niñez. De igual forma, existen organismos locales y federales que realizan labores de educación y prevención de la discriminación.

Por otro lado, se cuenta con organismos que, además de prevención, realizan labores de combate a la discriminación: la Oficina de la Procuradora de las Mujeres, la Comisión de Derechos Civiles, la Oficina de Administración de las Procuradurías, la Oficina del Defensor de las Personas con Impedimentos y la Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada.

Con objeto de hacer efectivo el respeto de la dignidad humana, consagrado en la Constitución de Puerto Rico, así como para cumplir con lo dispuesto en el resto del marco legal, se han diseñado políticas públicas dirigidas a grupos vulnerables particulares. Por ejemplo, en 2017, se creó el Consejo Asesor del Gobernador en Asuntos LGBTTT para fiscalizar el cumplimiento de las políticas públicas de las comunidades diversas. Asimismo, en el currículo escolar se han incluido cursos sobre derechos humanos.

Investigación, comunicación y las organizaciones de la sociedad civil

El principal grupo vulnerable que ha sido objeto de estudio es el relacionado con situaciones de orientación sexual. Al respecto, los indicadores revelan que responder al fenómeno de la homofobia es apremiante, al igual que es urgente responder a distintos fenómenos que atentan contra la equidad de género, particularmente en la atención judicial de sus manifestaciones.

Por su parte, las principales organizaciones de la sociedad civil con participación activa en el terreno son:

- ACLU (American Civil Liberties Union).
- CBE (Comité Amplio para la Búsqueda de la Equidad).
- Matria.
- Espacios Abiertos y diversos grupos universitarios.

Su labor principal es contribuir a la sensibilización dentro de ambientes educativos, acompañamiento, asesoramiento y representación legal de las víctimas. Para mantener una relación fructífera entre las instancias de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, se han creado distintos espacios de diálogo, como el Observatorio LGBTTT y el Observatorio de la Niñez, ambos desde la Comisión de Derechos Civiles.

RECOMENDACIONES GENERALES

A la luz de la información contenida en el Informe, pueden inferirse algunos fenómenos y tendencias que habrán de tomarse en cuenta como punto de partida para acciones futuras de los integrantes de la RIOOD. A continuación, a manera de recomendaciones, se destacan los que se consideran más relevantes:

- **Tener presentes las causas estructurales de la discriminación.** Para consolidar los esfuerzos en materia antidiscriminación y continuar avanzando en el objetivo de hacer sociedades más justas, es indispensable visibilizar y tener presentes las causas estructurales de la discriminación, las cuales incluyen factores que subyacen a la misma, tanto históricos, económicos y políticos, como sociales y culturales. Al respecto, resalta la escasa mención que se hace en los diferentes informes a la discriminación practicada con base en el estatus socioeconómico de las personas o clasismo, lo que llama la atención al ser América Latina la región con mayor disparidad en la distribución de ingreso y riqueza en el mundo.
- **Tener presente el viraje político en diversos países de la región.** En algunos países se registra un viraje político hacia gobiernos menos comprometidos con el diseño e implementación de políticas antidiscriminación, así como en otros se han visto comprometidas las instituciones y las prácticas democráticas que desde el decenio de 1990 se extendieron en la región y que parecían haberse consolidado. Entender las fuerzas que operan en tales transformaciones es fundamental para el diseño de estrategias que eviten retrocesos en lo alcanzado.
- **Coordinación de las instituciones del Estado.** El compromiso con la igualdad y el combate a la discriminación constituye un reto que involucra a todas las esferas del Estado, por lo que resulta deseable que cada país concite mayores esfuerzos coordinados entre los actores institucionales de los ámbitos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como entre las distintas jurisdicciones, a fin de que las acciones que realiza cada una de ellas, dentro de sus respectivos ámbitos, se orienten hacia objetivos comunes. Ello implica un esfuerzo adicional de diálogo y coordinación en el diseño e implementación de políticas públicas que promuevan la igualdad y combatan la discriminación. Para ello, tomar como orientación los diecisiete Objetivos de Desa-

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

rollo Sostenible de Naciones Unidas, los cuales cuentan con la aprobación de todos los Estados miembros de la ONU, resulta fundamental.

- **Evaluar la pertinencia de crear mecanismos institucionales más sólidos.** Para el intercambio de información y participación en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas entre los distintos actores estatales, por un lado, y las organizaciones del sector privado, social y la academia, por el otro, específicamente con aquellas que cuentan con experiencia, trabajo y trayectoria en las distintas facetas de este problema público.
- **Inclusión de objetivos y estrategias antidiscriminación en los planes de gobierno.** Impulsar, como se ha hecho ya en varios países, el que tanto el derecho a la igualdad como el combate a la discriminación no sólo se incluyan en normas jurídicas al más alto nivel, sino también, de manera explícita, en los planes de gobierno de mediano y largo plazo como objetivos estratégicos, debiendo atenderse con acciones concretas, demostrables, con base en evidencia empírica, diseñadas en colaboración con la sociedad civil, y considerando los enfoques de género y otros pertinentes para las características diagnosticadas en cada realidad nacional. En dicha tarea, resulta apremiante adoptar un enfoque orientado a la obtención de resultados concretos, medibles, con metas e indicadores concretos, y con una temporalidad definida, así como mantener y difundir esos estándares en el diseño de las políticas. Asimismo, resultan indispensables estrategias eficaces de monitoreo y evaluación que permitan aprender de cada ciclo de operación de las políticas en marcha, lo que ofrecerá una importante oportunidad para los países que detecten áreas de oportunidad en sus estrategias de atención.
- **Estrategias para asegurar suficiente dotación presupuestaria.** Dadas las limitaciones fiscales que la mayor parte de los países enfrentan, hecho que puede llegar a exacerbarse ante el escenario de una posible recesión internacional, las instituciones encargadas de prevenir y combatir la discriminación pueden beneficiarse de estrategias que aseguren la suficiente dotación de recursos presupuestarios para la realización de sus actividades ante previsibles escenarios de contracción del gasto público.
- **Esfuerzos legislativos.** Promover la discusión, en los países cuyo marco normativo no lo incluyan aún, particularmente en el plano constitucional, para impulsar se consagre, de forma explícita, la prohibición de la discriminación, teniendo presente el fenómeno de la interseccionalidad de la misma o discriminación múltiple. No todos

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

los países cuentan con leyes específicas destinadas al tratamiento del problema, por lo que se debe impulsar la homologación de la legislación interna con los instrumentos de los que los Estados son parte.

- **Atención a todos los grupos o sectores que experimentan discriminación.** La discriminación por motivos de raza o de origen étnico, así como la correspondiente al género, parecen ser aquellas formas más reconocidas, seguidas por la discriminación originada por la discapacidad, la orientación sexual y las creencias religiosas y, en menor medida, la causada por la edad o la situación económica. Por ejemplo, se observa escasa atención a la protección de los derechos de las personas que han cumplido condenas penales, pese a la existencia de problemas que impiden garantizar el correcto funcionamiento de los órganos de administración e impartición de justicia; o, como se señaló, por motivos de estatus socioeconómico.
- **Evaluación de las políticas antidiscriminación.** Las políticas y programas contenidos en los cuestionarios abarcan esfuerzos para responder a una amplia gama de fenómenos. Predomina, por una parte, la creación y consolidación de organismos nacionales para la promoción de los derechos y la protección de los derechos vulnerados por vías administrativas, a la par del fortalecimiento de las vías jurisdiccionales. Otro tipo de intervenciones se dirigen al aminoramiento de las condiciones de desigualdad que favorecen entornos para la discriminación (acciones afirmativas o intervenciones directas al contexto socioeconómico), así como apoyos compensatorios para quienes viven en alguna circunstancia que limita el ejercicio pleno de sus derechos. Otra vía de acción frecuente son las campañas de sensibilización y prevención contra los tipos de discriminación que se detectan como más frecuentes en cada país. Sin embargo, no se identificaron esfuerzos de evaluación que den cuenta de la eficacia relativa de estas distintas estrategias, por lo que, como se mencionó arriba, es apremiante contemplar este elemento en los diseños de política correspondientes.
- **Evaluación del impacto de la criminalización de la discriminación.** Evaluar el impacto de la criminalización de comportamientos discriminatorios, encaminada a disuadir tales comportamientos: ¿Es posible identificar un impacto de la criminalización en la inhibición de esos comportamientos? ¿Cuáles han sido los resultados observados en los países que han incorporado el comportamiento discriminatorio como delito o agravante? ¿Qué diferencias se observan por las distintas configuraciones de penalización existentes? ¿Hay alternativas más eficaces a la criminalización con mejores resultados sobre la inhibición de esos comportamientos?

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- **Estrategia diplomática.** Otra vía de fortalecimiento de las capacidades institucionales es la participación de los gobiernos nacionales en la discusión internacional para el diseño y perfeccionamiento de nuevos acuerdos o convenciones, así como para dar seguimiento al avance de los compromisos derivados de otros instrumentos previamente suscritos. Esta vertiente puede favorecer la protección de los derechos de segmentos de población en situación de vulnerabilidad con menos visibilidad, al vincularlos al sistema internacional de protección de derechos existente.
- **Generación de estadísticas e indicadores.** Es pertinente incorporar, en los sistemas nacionales de información estadística, indicadores que permitan identificar, dimensionar y dar seguimiento a la eventual existencia de brechas en el ejercicio de los derechos garantizados por los marcos jurídicos vigentes en cada país, con particular atención a considerar un enfoque de género, así como incluir desagregaciones que permitan el seguimiento del ejercicio de derechos por grupos en riesgo o estado de vulnerabilidad, de acuerdo con las características de cada país. Algunos países ya incluyen variables específicas en sus censos de población, pero esta práctica debe extenderse para identificar con mayor especificidad brechas en el ejercicio de derechos, ya que, en la actualidad, en algunos casos, sólo pueden inferirse por vías indirectas. Este es un importante primer paso que valdría la pena mantener y profundizar como un esfuerzo permanente.
- **Financiación de estudios.** La instalación de capacidades para generar información, estudios e investigaciones sobre la discriminación es todavía incipiente en distintos países. Hay preferencia por las encuestas o las entrevistas para documentar percepciones y casos. Se detecta un interés por establecer estudios longitudinales para documentar, comparar y analizar las situaciones, actitudes e impactos del problema de la discriminación en las distintas facetas con las que ésta se expresa en función de la realidad de cada país. Al margen de esas variantes, la reiterada presencia de brechas en el ejercicio de derechos originadas por motivos de género, origen étnico, situación económica y edad, a la par de los casos de agravamiento por la interacción de estos factores, muestra una agenda mínima de investigación que resultaría pertinente formalizar y financiar en cada país, a fin de hacer visibles, con evidencia, las situaciones que frecuentemente se consideran inexistentes porque se tiende a normalizarlas. El valor de los estudios (con metodologías cuantitativas y cualitativas, análisis de evolución en el tiempo, análisis comparado entre casos o estudios a profundidad de casos representativos) ofrecen importantes insumos no sólo para profundizar en el tema como un objeto de conocimiento en el ámbito académico, sino para nutrir tanto el

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

diseño de políticas de atención, como para evaluar aquellas que se han puesto en marcha previamente. Con diseños basados en evidencia y un enfoque de aprendizaje a partir de las lecciones adquiridas en cada ciclo de gestión, es posible distinguir las estrategias más adecuadas para combatir aspectos determinados de la discriminación en contextos específicos, para poblaciones concretas, así como afinar las intervenciones correspondientes para lograr mayor eficacia en el logro de sus objetivos.

- **Consolidar la presencia de la discriminación en la agenda pública.** Promover esfuerzos para documentar, diagnosticar y dar visibilidad en la agenda pública de discusión al derecho a la igualdad, al problema de la discriminación, a los múltiples factores asociados a su existencia, así como al costo social de privar a la sociedad de los aportes que los distintos grupos marginados pueden ofrecer al cuerpo social. En varios informes se detectó la dificultad de ofrecer un diagnóstico general del problema en su conjunto o de su presencia en la agenda pública, en parte debido a que quienes respondieron tienen, en más de un caso, un mandato acotado a la atención de un solo aspecto del problema o de un grupo de población específico, pero también evidencia que no existen todavía sistemas de información consolidados y accesibles que ofrezcan una perspectiva conjunta del problema para los distintos actores locales que intervienen en su atención.
- **Campañas de comunicación.** Resulta necesario continuar y profundizar los esfuerzos por evidenciar, con campañas de comunicación dirigidas a los sectores más susceptibles a la discriminación (tanto a incurrir en sus prácticas, como a ser víctima de ellas), la existencia del problema, el riesgo de su normalización, de su atribución a la falta de esfuerzo individual, de su ilegalidad. Como punto de partida, quizá sería posible aprovechar los casos emblemáticos detectados para ejemplificar, con rostro humano, el impacto negativo de la discriminación en la vida de personas concretas. Informar a las potenciales víctimas de discriminación sobre sus derechos y las vías para hacerlos efectivos, en lenguaje comprensible y medios que efectivamente tengan a su alcance es una tarea permanente. Entre los esfuerzos detectados, predominan campañas de sensibilización al público en general, pero menos presencia de este otro tipo de campañas focalizadas en las necesidades de información de los grupos afectados. Como en cualquiera de los otros instrumentos de intervención pública, es muy pertinente acompañar estas estrategias con esfuerzos de evaluación que informen sobre los resultados a los responsables de su diseño y permita orientar el uso de recursos de la manera más eficaz.

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

- **Esfuerzos en materia educativa.** Al respecto, distintos países informan haber tomado iniciativas para crear conciencia en los alumnos sobre la importancia de no discriminar, así como esfuerzos institucionales por erradicar prácticas discriminatorias en el contexto educativo. No obstante, pocos países documentaron esfuerzos destinados a formar capacidades en ese campo, sea mediante la formación de recursos humanos especializados o mediante la incorporación explícita de asignaturas que discutan el tema y formen competencias en los alumnos, como un elemento de la malla curricular. Es probable que el tema forme parte de los contenidos de las asignaturas destinadas a la formación de competencias de ciudadanía, pero, en cualquier caso, convenir contenidos mínimos, identificar estrategias y buenas prácticas en la materia, a partir de la experiencia internacional, puede resultar una estrategia útil para fortalecer las iniciativas que ya existan en distintos países.
- **Coordinación entre actores estatales y no estatales en el combate a la discriminación.** Fomentar la coordinación entre los distintos actores en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas orientadas a prevenir, combatir y erradicar prácticas de discriminación, principalmente por parte de actores institucionales del sector público. Los casos revisados muestran que, si bien es frecuente contar con una instancia responsable del tratamiento del tema con un enfoque integral, es cierto también que en varios casos la multiplicidad de instancias especializadas (tanto en aspectos temáticos, como por competencia geográfica) puede resultar más adecuado a las prácticas, tradiciones y trayectorias de diseño institucional de países distintos. El contexto tiene un impacto fundamental que se debe considerar en la configuración del esquema de atención a este problema por parte de las autoridades nacionales o subnacionales.
- **Fortalecimiento institucional.** Conviene promover el fortalecimiento de vías institucionales que faciliten el trabajo que distintos actores de la sociedad civil realizan y que pueden complementar o potenciar el realizado por las distintas autoridades. El trabajo de las organizaciones sociales para hacer visible la discriminación, para identificar y analizar las causas y contextos que la favorecen, por apoyar a las víctimas y acompañarlas en sus reclamos de atención y justicia, así como por impulsar campañas de prevención, en ocasiones precedió en distintos países a los esfuerzos institucionales por atender el problema. La experiencia de estas organizaciones, su conocimiento del campo de trabajo, su cercanía con las comunidades afectadas, su potencial de innovación y su impulso de largo aliento pueden informar y favorecer el trabajo de las instituciones públicas en los distintos campos en los que trabajan, así como potenciar

Informe iberoamericano sobre la atención a la discriminación 2019

el impacto de sus intervenciones. Si bien es adecuado establecer parámetros mínimos de actuación, métricas de desempeño, códigos de actuación y estándares de transparencia para garantizar que el Estado colabora con organizaciones que cuentan con trayectoria y capacidades efectivas en la materia, es necesario considerar a la sociedad organizada como un aliado del sector público en el combate a la discriminación. El primer recurso que pueden ofrecer las autoridades a estas organizaciones es información de calidad que permita perfilar el problema, identificar los sectores (geográficos, poblacionales) más afectados, así como los aspectos más urgentes en su atención. Otro recurso útil es la disposición a incorporar su visión y propuestas en la revisión de las intervenciones existentes, así como en el diseño de otras nuevas.

*Informe iberoamericano sobre la atención a la
discriminación 2019* se terminó de maquetar
en el mes de diciembre de 2020
en la Ciudad de México.



GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONAPRED
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN



RIOOD RED IBEROAMERICANA
DE ORGANISMOS Y ORGANIZACIONES
CONTRA LA DISCRIMINACIÓN