

Cuestionario de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sra. E. Tendayi Achiume.

1. Aspectos de los debates sobre reparaciones dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas que no hayan recibido suficiente atención en informes anteriores.

En el informe A/73/312 en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 72/156 de la Asamblea General, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sra. E. Tendayi Achiume, aborda el uso contemporáneo de la tecnología en la propagación de intolerancia neonazi y formas conexas de intolerancia. Señala tendencias y manifestaciones recientes de glorificación del nazismo, el neonazismo y otras prácticas que contribuyen a exacerbar las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia. La Relatora pone de relieve la obligación de los Estados en virtud del derecho de los derechos humanos de contrarrestar esas ideologías extremas en Internet, así como la responsabilidad de las empresas de tecnología a la luz de los principios de los derechos humanos.

Dentro de este informe la Relatora hace referencia al marco aplicable de igualdad racial en el Derecho internacional, señalando que tanto la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) -art. 4- y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos -art. 20- imponen limitaciones a la propagación de expresiones racistas y xenófobas y prohíben la apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitación a la discriminación, la hostilidad y la violencia.

El contenido de dicho informe, por su vigencia e importancia, constituye una herramienta para guiar el trabajo de los Estados en cuanto al desarrollo de medidas para combatir el discurso de odio racista en línea. No obstante, también es necesario abordar las medidas de prevención y de reparación fundadas en los derechos humanos como parte de las acciones que los Estados deben ejecutar para hacer frente al discurso de odio racista.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el discurso de odio constituye: "Aquellos que incitan a la violencia -física, verbal, psicológica, entre otras- contra los ciudadanos en general, o contra determinados grupos caracterizados por rasgos dominantes históricos, sociológicos, étnicos o religiosos. Se caracterizan por expresar una concepción mediante la cual se tiene el deliberado ánimo de menospreciar y discriminar a personas o grupos por razón de cualquier condición o circunstancia personal, étnica o social"¹.

En este sentido, los discursos de odio tienen consecuencias importantes sobre las personas que los padecen y las comunidades donde se reproducen, pues refuerzan los prejuicios, estereotipos y estigmas sobre ciertos grupos,

¹ Amparo Directo en Revisión 2806/2012 del 6 de marzo de 2012, resuelto bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, pp. 45 y 46.

justifican e incitan su exclusión social y actos de violencia de todo tipo, y generan un clima de miedo e inseguridad entre las personas pertenecientes a dichos grupos.

Es en este contexto que la reparación constituye un elemento clave dentro de las medidas adoptadas por los Estados frente al discurso de odio racista, tal como lo ha señalado la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) en su Recomendación General n° 15 en la que recomienda a los Estados apoyar a las víctimas del discurso de odio, tanto individual como colectivamente, y en consecuencia procuren ayudarlas, mediante asesoramiento y orientación, a superar cualquier trauma o sentimiento de vergüenza que hayan sufrido, así como velar por que conozcan sus derechos de reparación mediante procedimientos administrativos, civiles o penales y no se les impida ejercerlos debido al miedo, la ignorancia, los obstáculos físicos o emocionales o la falta de medios.

En ese tenor, a partir del 21 de junio de 2018 se reformó el artículo 20 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (en lo sucesivo LFPED) con la finalidad de otorgar al CONAPRED atribuciones para prevenir el discurso de odio.

El texto de la reforma de 2018 a la LFPED dispone lo siguiente:

*"**XXIX.** Promover el derecho a la no discriminación mediante campañas de difusión y divulgación. Adicionalmente, se promoverá la prevención y erradicación del discurso de odio, en coordinación con las instituciones públicas, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil;*

***XXXII.** Elaborar, difundir y promover que en los medios de comunicación se incorporen contenidos orientados a prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias y el discurso de odio;"*.

Lo anterior se relaciona con las disposiciones contenidas en el citado artículo 4 de la Convención CERD relativas a la prevención, prohibición y sanción de la difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial.

En correspondencia con lo anterior, desde 2013, el Estado mexicano a través del CONAPRED, se unió a la campaña global *No Hate Speech Movement*, impulsada por el Consejo de Europa (CoE), mediante la cual ha implementado acciones para prevenir y combatir los discursos de odio que se presentan en los espacios físicos como en las tecnologías de la información.

En una primera etapa, el CONAPRED implementó la campaña "Sin Tags" (2014-2016), que promovía acciones para transformar la discriminación y el cyberbullying entre personas jóvenes, a través de la difusión de contenidos en redes sociales sobre la tolerancia y los derechos humanos, en diferentes líneas temáticas como racismo, clasismo y xenofobia.

En una segunda etapa iniciada en 2016, el CONAPRED impulsó el *Movimiento Frente al Discurso de Odio*, una iniciativa que busca contrarrestar los discursos y expresiones de odio utilizados en espacios físicos y medios de

comunicación digitales contra varios grupos discriminados, creando narrativas incluyentes y que inviten al diálogo.

Esta iniciativa responde a la necesidad de contrarrestar el aumento del discurso de odio en diversas áreas físicas y virtuales contra varios grupos discriminados, entre ellos las personas migrantes, mujeres, entre otros y pretende movilizar a las personas jóvenes, las organizaciones de jóvenes de la sociedad civil, instituciones públicas, empresas privadas y a todas las personas interesadas en prevenir y combatir el discurso de odio, proporcionando herramientas de capacitación para desarrollar proyectos sobre el tema que a su vez constituyen mecanismos de prevención y reparación en el contexto de discurso de odio.

2. Retos y oportunidades para lograr la justicia racial a través de mecanismos de reparación. Cómo las medidas positivas, el desarrollo y otras políticas estructurales dirigidas a lograr la igualdad racial interactúan con los esquemas efectivos de reparación.

En el caso de discriminación se ha establecido que éste es un problema estructural pues tiene un carácter reiterado y trasciende actos individuales. En este sentido, la discriminación constituye un proceso de acumulación de desventajas a lo largo de la vida y en las generaciones y tiene consecuencias macro-sociales en los ámbitos del disfrute de los derechos y la reproducción de la desigualdad social.² Este enfoque estructural, permite concentrarse en acciones para combatir las conductas personales y grupales, así como las normativas y los diseños institucionales discriminatorios que inhiben el ejercicio de los derechos.

Estas conductas discriminatorias, en el caso de México, pueden ser susceptibles de reparación mediante la aplicación de medidas administrativas y de reparación del daño. Estos mecanismos tienen como principal objetivo restituir, compensar, rehabilitar y satisfacer los bienes y derechos de las víctimas por los daños causados a consecuencia de la violación a su derecho a la no discriminación, así como garantizar la no repetición del acto, omisión o práctica social discriminatoria.³

Los mecanismos de reparación tienen como reto eliminar la discriminación estructural, así como implementar medidas o políticas públicas que garanticen la no repetición de los hechos. Estas políticas públicas deben 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.⁴

En este sentido, los mecanismos de reparación están encaminadas a eliminar la discriminación y, en todo caso, a lograr la igualdad y la justicia racial.

² Patricio, Solís, Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2019, p. 25.

³ Secretaría de Gobernación, Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación, Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 2014.

⁴ Idib, artículo 2, fracción VII.

Asimismo, las medidas de nivelación y de inclusión establecidas en la LFPED, como las acciones afirmativas, son necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación. Estas medidas forman parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Además, la LFPED indica que las acciones afirmativas serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

Por consiguiente, la instrumentación de las medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas a favor de las personas promueve la realización del principio de no discriminación en el ejercicio de todos sus derechos, al generar acciones encaminadas a la igualdad real de oportunidades en diferentes ámbitos.

3. La obligación de los Estados de garantizar que los actores privados paguen reparaciones por sus violaciones o contribuciones a la discriminación racial.

La discriminación por motivos de raza, origen étnico o apariencia física es un fenómeno que en el contexto nacional se encuentra arraigado tanto en las instituciones públicas como en las privadas.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017- un proyecto que da a conocer los prejuicios, prácticas discriminatorias y efectos de la discriminación- los principales ámbitos donde las personas indígenas enfrentan discriminación son los servicios médicos, la calle o el transporte público, y el trabajo y/o la escuela y en el acceso a la justicia⁵.

La discriminación racial en México generalmente está asociada con la discriminación contra las personas indígenas, no obstante, aun cuando las incluye, esta categoría involucra también a personas o grupos cuyos rasgos identitarios están relacionados con alguna categoría racial u orígenes étnicos. Este grupo enfrenta constantes obstáculos en el ejercicio de derechos individuales y colectivos; según la ENADIS 2017 un cuarto de las personas afrodescendientes (27%) reporta que le han negado al menos un derecho en los últimos cinco años.

Es importante destacar que la ENADIS incluye una pregunta para que las personas identifiquen su tono de piel, en una escala cromática estándar de once tonalidades, la cual permite analizar algunos efectos sociales del racismo y analizar la relevancia del tono de piel como detonante del tratamiento desigual en el acceso a distintas oportunidades.

⁵ CONAPRED. Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017. Prontuario de resultados. [en línea] https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis_Prontuario_Ax.pdf

En ese sentido, el CONAPRED, de acuerdo con el artículo 43 de la LFPED, tiene la atribución de conocer actos u omisiones que puedan configurar conductas que se presuman discriminatorias en términos del artículo 1, párrafo segundo, fracción III de la LFPED y que son atribuidos a personas servidoras públicas federales o de los poderes públicos federales en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, así como a **personas particulares**. A diferencia de los órganos autónomos de derechos humanos, el CONAPRED tiene esta facultad que le permite implementar medidas en el sector privado, entre ellas las empresas, quienes deben cumplir con todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos, incluido el derecho a la igualdad y no discriminación de acuerdo con la legislación nacional vigente y toda aquella relacionada con sus propias actividades.

Al respecto, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas señaló y sugirió en ese contexto, establecer mecanismos administrativos de reclamación para que las autoridades públicas puedan detectar agravios en una etapa temprana y prevenir más eficazmente los abusos contra los derechos humanos, reconociendo el ejemplo del innovador mecanismo de reclamación administrado por este Consejo⁶.

El procedimiento de queja con el que se cuenta es administrativo y busca de manera prioritaria la conciliación entre las partes por presuntos actos de discriminación. En relación con los mecanismos de reparación, el CONAPRED puede aplicar las siguientes medidas administrativas:⁷

- a) Restitución del derecho conculcado: 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.
- b) 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.
- c) 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.
- d) 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 cometida por la violación 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.

⁶ Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, Punto 81 y Recomendación 108 inciso t), Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México, Documento A/HRC/35/32/Add.2, 27 de abril de 2017. Disponible en <http://www.hchr.org.mx/images/doc/pub/G1710193.pdf>.

⁷ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículo 83.

e) Garantía de no repetición del acto 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 discriminación⁸.

Tratándose de particulares que no cumplan con las medidas de reparación, el CONAPRED podrá dar vista a la autoridad competente por la desobediencia en que haya ocurrido.⁹

Descrito lo anterior, el mecanismo del CONAPRED tiene la característica de ser preventiva y de no repetición de la vulneración o violación del derecho a la no discriminación o de otros derechos humanos. Por otro lado, el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos y para evitar o prohibir, en el marco jurídico internacional y nacional, violaciones graves de derechos humanos consecuencia de actos y prácticas discriminatorias.

En este sentido, el objetivo es coadyuvar en la protección y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación a través de mecanismos no jurisdiccionales que permitan conciliar e incidir en la eliminación de las prácticas discriminatorias estructurales.

Finalmente, las diversas modificaciones a la LFPED en 2014, especialmente la tramitación del procedimiento de queja, han significado un avance trascendental en la defensa y promoción del derecho a la igualdad y no discriminación de todas las personas, al contar con una autoridad competente en el tema para la implementación de un mecanismo no jurisdiccional de protección y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación.

4. Lecciones aprendidas de esquemas de reparación implementados en el pasado.

El artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Es por ello que este ordenamiento prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad de las personas y tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades.

Al respecto, es importante destacar que dicho precepto constitucional considera el origen étnico o nacional como dos motivos por los que se prohíbe discriminar. En el marco normativo mexicano, el criterio racial dejó de ser usado desde principios del siglo XX, toda vez que no se consideraba válido

⁸ Secretaría de Gobernación, Lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación

⁹ Ibid, artículo 86.

distinguir a las personas mediante el concepto "raza". El refuerzo del concepto "mestizaje", como crisol racial de la nacionalidad mexicana ocultó la forma en que los mexicanos operamos socialmente para distribuir privilegios y oportunidades en razón de las características fenotípicas y otros marcajes de distinción social, económica y cultural, que en otros países se siguen considerando como racismo.

En este sentido, el artículo 2o de la Constitución mexicana reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada originalmente en los pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. La Constitución refiere a la conciencia de identidad indígena como criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

El Estado mexicano reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; así como para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y tradiciones y todos los elementos que constituyen su identidad, sin embargo han prevalecido una serie de obstáculos estructurales para que estos derechos obtengan plena eficacia.

Sin embargo, la diferencia cultural, así como el aspecto de las personas en México también está asociada a situaciones de desigualdad, distribución de accesos y oportunidades y profunda inequidad, que da cuenta de la discriminación estructural que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas en el cumplimiento de sus derechos y su aspiración de desarrollo, lo cual puede ser conceptualizado como racismo.

Es de destacar que, las personas pertenecientes a los pueblos originarios presentan los más altos niveles de pobreza con respecto a los otros grupos de población en situación vulnerable, de esta forma el 71.9% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza (8.3 millones de personas), porcentaje 1.65 veces mayor al valor nacional de 43.6% y 3.2 millones (28.0%) presentan tres o más carencias sociales y no tienen la capacidad económica para adquirir la canasta básica, encontrándose en situación de pobreza extrema. Asimismo, nueve de cada diez municipios predominantemente indígenas tiene marginalidad alta o muy alta. Quizá lo más grave de esta situación, es que se reproduce cuando el Estado considera a los pueblos como objetos de la acción pública a los que hay que "salvar" de esta situación, y no como sujetos capaces de emprender desde sus potencialidades la transformación de sus condiciones de vida.

Tomando en cuenta, que el Artículo 2° Constitucional mandata al Estado Mexicano, promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, así como establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

El 04 de diciembre de 2018, se publicó en Diario Oficial de la Federación el decreto que expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; iniciando una nueva institución federal para la atención del tema indígena, cuya visión fundamental es tratar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, como sujetos de derecho, brindando la atención para que se establezcan las condiciones para su propio bienestar común y la reivindicación de sus culturas e identidades, así como promover acciones para que el Estado y la sociedad mexicanas, modifiquen sus patrones racistas de relación con los pueblos.

El INPI es el nuevo organismo público del Gobierno Federal que de acuerdo al Artículo 2° de su Ley de creación, adquirió el carácter de "...autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicano..." cuyo objeto es "...definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte".

La Ley del INPI reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público, con capacidad plena para ejercer sus derechos, en particular, la libre determinación y autonomía, así como para definir libremente sus procesos de desarrollo y bienestar, con respeto a sus culturas e identidades.

De esta forma el Programa Nacional de los Pueblos Indígena 2018-2024 contempla promover los procesos de autonomía y formas de organización propias de los pueblos y comunidades indígenas, así como medidas a favor de su desarrollo integral o bienestar, con énfasis regional, consolidando su participación efectiva en el diseño e implementación de políticas públicas que fortalezcan su desarrollo económico, social y cultural.

Destacando que, a partir de las necesidades, demandas y aspiraciones sentidas por los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas se busca revertir la discriminación estructural y el racismo que les ha afectado, y las políticas públicas de corte asistencialista, que no les ha permitido ser sujetos activos de su propio desarrollo.

Finalmente, el diseño institucional y marco normativo del INPI no considera medidas o esquemas de reparación del daño, sin embargo, si perfila profundos cambios en la defensa de las tierras, los territorios y recursos naturales de estos pueblos.