

Los pueblos indígenas en México y la CNDH

Édgar D. Heredia Sánchez

MÉXICO ES UNA NACIÓN con gran riqueza cultural, pues ocupa en este rubro el octavo lugar a nivel mundial; sin embargo, durante décadas los pueblos y comunidades indígenas no figuraron en la agenda nacional como tema de interés ni mucho menos como asunto prioritario en el diseño de políticas públicas y acciones afirmativas encaminadas a mejorar las condiciones de marginalidad, pobreza y discriminación en las que históricamente se han visto inmersos.

En nuestro país las nuevas dinámicas y el fortalecimiento de la sociedad civil que se han emprendido en las últimas décadas han evidenciado que en el territorio nacional convive un gran crisol de colectivos humanos, los cuales manifiestan una serie de valores y prácticas que los distinguen del resto de la sociedad. Hoy tenemos que hablar de sociedades mexicanas antes que de una sociedad, entendida ésta como un ente uniforme y monolítico. Esta nueva realidad manifiesta la pluralidad y riqueza con la cual se cuenta.

En la actualidad con el desarrollo y crecimiento de las nuevas técnicas de comunicación y de recolección de información se tendría que disponer de un diagnóstico preciso y hasta quirúrgico en lo que corresponde a reconocer con precisión de la densidad demográfica, las condiciones socioeconómicas y los problemas específicos que padecen cada una de las comunidades y pueblos indígenas que habitan en nuestro país, y su consecuente atención. Sin embargo, no existe una metodología única que permita conocer con mayor claridad cuáles son los problemas que enfrenta la población indígena, y por lo tanto dificultan una atención adecuada y eficiente a este importante sector. No existe una base de datos única que dé cuenta del número de indígenas, por lo que sólo tenemos los datos ofrecidos por el Instituto

Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y los generados por el Consejo Nacional de Población (Conapo). Según su último conteo, realizado en agosto de 2005, hay 13.2 millones de indígenas, quienes representan 12.6% de la población total. Es decir, uno de cada ocho mexicanos es indígena.

En México conviven por lo menos 57 grupos étnicos reconocidos por el INEGI. Según sus estudios, la población indígena aumentó de dos millones en 1895 a seis millones en 2000; sin embargo, a pesar de este crecimiento en números absolutos su representatividad respecto al total de la población ha descendido en los últimos años; es decir, en 1895 los indígenas representaban 16.1% del total de la población, pero esta cifra bajó a 7.1 en 2000.

Esta tendencia, según el INEGI, se relaciona con el incremento del total de la población de cinco y más años que ha tenido un ritmo más acelerado que el de los hablantes de lengua indígena.

Tanto la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) como el Conapo registran 62 pueblos originarios, quienes habitan en 24 estados de la república y se asientan principalmente en el sudeste mexicano y en menor grado en el centro. En cinco de esas 24 entidades el número de indígenas excede el millón. Oaxaca encabeza la lista con 2.1 millones, Chiapas con 1.4 millones, Veracruz con 1.3, Puebla y Yucatán con menos de 1.2 millones cada uno. Con respecto a su presencia en el total de la población es de destacar que Yucatán es la entidad con mayor presencia indígena (la mayoría originaria de otras entidades), con 65.5% del total, seguido por Oaxaca (56.3), Quintana Roo (45.8), Chiapas (32.0) y Campeche (30.7).

El Conapo revela que la tasa de crecimiento total de los grupos étnicos sigue siendo mayor que en la población no indígena: 1.42% frente a 1.25% en 2000. Aunque es menester reconocer que la tasa de crecimiento total de los pobladores indígenas ha disminuido 1.22%, sigue siendo mayor que la registrada en el resto de la población. También señala que en la actualidad entre las mujeres indígenas la fecundidad es más alta que entre las no indígenas (2.54 y 2.05 hijos por mujer, respectivamente). En estados como Guerrero la fecundidad de las indígenas supera 3.5 hijos por mujer; en otros, como Yucatán, es apenas superior al conjunto de la población nacional (2.19).

Vale la pena destacar que según datos del Fórum 2004 de Barcelona, México es el país del continente con mayor densidad lingüística: se tiene registradas 289 lenguas, siendo las principales náhuatl (24.6%), maya (14.1%) y mixteca y zapoteca (ambas con casi 7%).

Dentro de esa diversidad y riqueza social es necesario destacar que una parte sustantiva y fundamental de dicho multiculturalismo son los pueblos indígenas, quienes a pesar de su densidad demográfica y su importancia en el devenir histórico nacional guardan hoy día, lamentablemente, una situación caracterizada por la discriminación, la marginación, la pobreza y el menosprecio; aunado a ello, el abandono de la atención gubernamental ha hecho que importantes sectores de la sociedad exijan que la transformación del entorno en el cual se encuentran esos grupos sociales forme parte relevante tanto de la agenda pública nacional como de los déficit que el Estado mexicano tiene pendientes de solucionar con la sociedad en su conjunto.

Ejemplo de la calidad de vida de los indígenas de nuestro país y de la situación de vulnerabilidad en la cual están inmersos es que dentro del índice de desarrollo humano las entidades con mayor población indígena son las que presentan más bajo nivel. En la actualidad un indígena aspira a vivir, en promedio, dos años menos que la población no indígena, es decir, aspira a sólo vivir 73.4 años frente a 75.3, que es el promedio nacional.

Las principales causas de muerte son padecimientos infecciosos prevenibles, como enfermedades intestinales, neumonía y sarampión; alrededor de 58% de los menores de cinco años está desnutrido. Además, en el ámbito laboral 27.1% de quienes trabajan perciben ingresos menores a un salario mínimo y 25.8% de quienes desempeñan algún tipo de labor no reciben salario.

Por lo que corresponde a la tasa de mortalidad infantil, por cada diez mil nacidos se registran 291 decesos de menores

de un año de edad entre la población indígena; entre los no indígenas es de 181. De igual modo, la presencia de niños y adolescentes menores de 15 años es más profusa entre los indígenas (34.5 por ciento) que en los no indígenas (30.2 por ciento).

La situación educativa es alarmante: 35.2% de la población indígena es analfabeta, 12.8% de los niños en edad escolar no asisten a los planteles educativos, lo cual refleja tanto la falta de infraestructura educativa y de oportunidades para que los niños asistan a escuela como la deficiente capacitación de los profesores indígenas, la crisis de materiales y la insuficiencia de nuestro sistema educativo. Además, 65% los planteles en zonas indígenas no ofrece los seis grados de primaria.

En cuanto al desarrollo urbano y calidad de los hogares en poblaciones con más de 40% de indígenas, 73% de los hogares no cuentan con drenaje; 42.3 no tienen acceso a agua potable y 20.7 no tiene servicio de electrificación.

La situación de pobreza deriva en gran parte de la falta de apoyos y asesoría en las actividades económicas y de autoconsumo, siendo las actividades agrícolas las que representan la actividad económica primordial. En este rubro la situación no es mejor: 94% de las tierras son de temporal con cultivos de bajo rendimiento y más de 60% de ellas presenta problemas de erosión y desertificación.

No obstante la crítica situación que la frialdad y crudeza de los números reflejan, habría que adosar a lo anterior que los indígenas enfrentan otra serie de obstáculos. No sólo no son atendidos sino tampoco escuchados, además de la carencia de políticas públicas y acciones afirmativas destinadas a impulsar su desarrollo y crecimiento. Carecen de las instancias y las figuras jurídicas e institucionales que evitarían que los habitantes originarios de este país se enfrenten de manera recurrente a la exclusión de los distintos mecanismos de representación y participación política, como de las instituciones encargadas de administrar y procurar justicia. Como puede observarse, de forma indudable la población indígena es el sector de la sociedad que más indefensa y abandonada se encuentra.

Frente a este complejo escenario no es de extrañar que los retos que se enfrentan hoy día atañen no sólo a una atención eficiente a los indígenas y la consecuente reversión de su actual calidad de vida, también es necesario eliminar la exclusión y menosprecio cultural que ha padecido este importante sector de la sociedad mexicana.

La atención a los indígenas debe ser resuelta mediante la armonización de políticas públicas diferenciadas que

incorporen el derecho de reivindicación de los pueblos y comunidades como generadores de una cultura, un lenguaje y una cosmovisión específica. El camino de la consolidación democrática del país necesariamente tiene que pasar por la ampliación del reconocimiento de los derechos humanos, lo cual por obligación reclama la construcción de instituciones y normas jurídicas que aseguren la conformación y la vigencia de un sólido estado de derecho.

El reto de la construcción de un estado de derecho no sólo implica las tareas de redimensionamiento, dilatación y aseguramiento de la vigencia de las garantías individuales y derechos sociales ya establecidos; además se tiene que insertar el reconocimiento de la nueva ola libertaria de desde la década de los setenta del siglo xx ha sido denominada tercera generación de derechos humanos, la cual incorpora dentro de su catálogo de reconocimientos los derechos culturales, económicos, ambientales, entre otros. Éstos requieren ser acompañados por programas educativos que aseguren la formación de una cultura política entre la sociedad erigida sobre los pilares de la tolerancia, el respeto hacia la diversidad sexual, cultural, de prácticas religiosas y étnica.

Asimismo, esta construcción de un estado de derecho tiene que reconocer y asegurar el pleno goce de los derechos humanos de los indígenas y los grupos vulnerables. Tiene que derivar, primero: en una transformación profunda del régimen político y las instituciones que organizan y regulan la convivencia y aseguran la cohesión social; después, impulsar un cambio en la cultura política, la cual tiene que sustentar el derecho a la diferencia y a la divergencia, las normas de convivencia social y política, y asegurar que las minorías étnicas, culturales y religiosas no sean avasalladas e ignoradas.

En el siglo xxi la construcción de un Estado-nación moderno atraviesa el derrotero de consolidar los espacios de manifestación y de ejercicio pleno de la libertad y todas aquellas garantías que permitan a los sectores sociales minoritarios el disfrute pleno de sus derechos humanos, ya que la libertad es el valor y derecho inalienable y universal en el que todo ser humano articula su existencias, además de ser el vértice en el cual descansan los derechos humanos. El mandato internacional es claro: sólo una nación que aprecia y defiende irrestrictamente la libertad tiene opción a ser considerada democrática, moderna y guardián de los derechos humanos.

El reto que enfrenta nuestra nación no radica nada más en el diseño de instrumentos jurídicos que aseguren el respeto de los derechos humanos de los indígenas. Este reconocimiento debe insertarse positivamente en el concierto internacional

de la integración económica y el reconocimiento de las diferencias culturales y étnicas; es decir, se debe reconocer e incorporar el valor de las cosmovisiones y especificidades locales en la operación e implantación de los principios y presupuestos de la globalización.

Ante estas demandas y necesidades de armonizar un sistema de convivencia social, en el cual se integren como contenidos de la agenda y las dinámicas internacionales, se están llevando a cabo en el mundo académico importantes tareas que pretenden impulsar el fenómeno de la glocalización, el cual es entendido como una dinámica que sustituye a los ideales y la noción de globalización. Si bien acepta los presupuestos primordiales de la integración socioeconómica y mundial, este reconocimiento de valores “universales” se ve acotado por el reconocimiento y consideración de los entornos y circunstancias locales, es decir, lo que se busca es la adaptación, que no adopción, de los proyectos globales a las especificidades de las realidades que están circunscritas a un lugar determinado, ya que los presupuestos de la globalización son materializados en el ámbito local.

Dicha tarea no tendría por qué presentar mayores obstáculos, ya que en un espacio de tiempo relativamente corto México se ha incorporado al concierto internacional de las naciones que reconocen y promueven de manera decidida el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, aún hay en nuestro país una legislación insuficiente, por lo tanto el tema de los derechos humanos es una tarea inacabada y de largo aliento.

En la construcción y el fortalecimiento de nuestra nación ha habido una constante: el abandono. A pesar del rezago y déficit histórico, recientemente se ha buscado corregir dicha omisión. Ejemplo de esta voluntad es que el Estado a partir de 1992 ha emprendido reformas constitucionales en materia indígena para reconocer en el ámbito constitucional la importancia que tiene este sector como componente fundacional de la sociedad mexicana. Durante ese año la reforma realizada reconoció la naturaleza pluriétnica y multicultural de la nación mexicana. Sin embargo, resultó insuficiente tanto en su concepción como en sus alcances, ya que no se trató de un precepto constitucional que empujara cambios y transformaciones que se dilataran hacia otros ámbitos, en los cuales se pudiera apuntalar el desarrollo y bienestar de los indígenas mexicanos.

La existencia de modernas leyes en la materia en entidades federativas como Oaxaca evidenciaron la reducida y paternalista visión que el Estado tenía sobre los indígenas. Ejemplo de ello es el reconocimiento jurídico a los modelos

de organización e instituciones de las comunidades y grupos étnicos radicados en Oaxaca para elegir a sus autoridades.

El contexto internacional en el cual se pretendió de magra manera inscribir los cambios legislativos de 1992 respondían al “propósito” de dar cumplimiento al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, el cual fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 –después de su aprobación en 1989–, la segunda a nivel internacional, sólo después de la ratificación de Noruega.

Resultado de estas insuficiencias jurídicas y la falta de compromiso para aliviar las condiciones de vida de los indígenas dio lugar al conflicto armado que estalló en México durante 1994, el cual tiene como protagonistas principales a grupos indígenas del estado de Chiapas.

Este conflicto social apuntaló la realización de una nueva reforma constitucional en 2001. En dicha reforma se reconoció el carácter pluricultural de nuestra nación dentro del artículo 2º constitucional, apartado A. Adicionalmente se reconoce, aunque de manera insuficiente, al delegarse a las entidades dicha facultad, la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas para decidir sobre los asuntos de su comunidad y que son de su completa competencia.

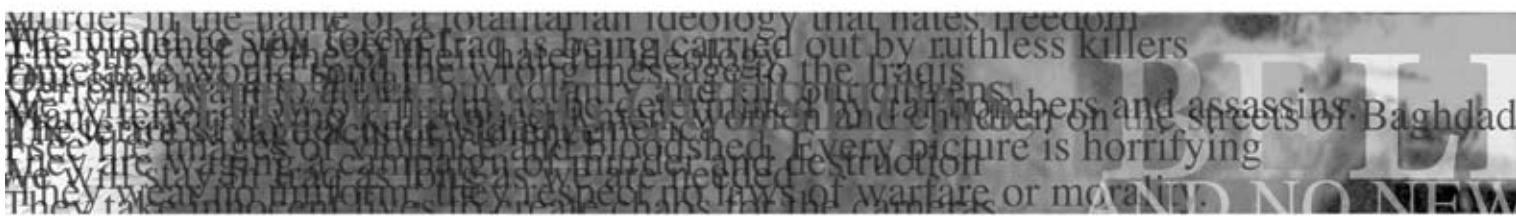
Las críticas sobre la reforma emprendida radican en la observación de que ésta no incorporó de manera cabal los

acuerdos de San Andrés Larráinzar. Al tomarse como baremo de los anhelos indígenas dichos acuerdos, queda evidenciado que los alcances de la reforma de 2001 son insuficientes y que no se articulan acciones afirmativas destinadas a llevar a cabo las transformaciones legítimamente demandadas por los indígenas.

Sin embargo, a pesar de las críticas y las insuficiencias manifestadas es necesario reconocer que la reforma de 2001 ha representado avances importantes en materia de la cultura y derechos indígenas, aunque incompletos.

Los pueblos indígenas han anclado su certificado de identidad en tres pilares: la lengua, la religión y los sistemas normativos, factores que les han permitido conservar sus maneras de ver y entender el mundo, así como mantener formas específicas de organización y cohesión social.

Hoy día la solución de los problemas indígenas reclama la participación activa de integrantes de esos pueblos en la solución de sus conflictos y en el diseño de las políticas públicas que les atañen. Para tal efecto se ha asegurado dicha participación con la emisión de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas, mediante la cual se pretende no sólo una atención más eficiente del entorno y situación que padece este sector de nuestra sociedad, sino que ellos sean actores principales de su desarrollo y además se utilicen de la mejor manera los recursos y activos con las



cuales cuentan. Ejemplo de lo anterior es que los indígenas ocupan 20 por ciento del territorio nacional, en el cual se deposita 70 por ciento de los recursos energéticos.

Si bien los territorios de los pueblos indígenas son depositarios no sólo de esa riqueza energética sino también de múltiples recursos naturales, a través de asesoría técnica y apoyos financieros pueden explotarlos bajo una visión de sustentabilidad; sin embargo, esta posesión no ha impactado positivamente en su circunstancia y entorno, propiciando con ello que este sector sea el que menos se beneficie de esa riqueza.

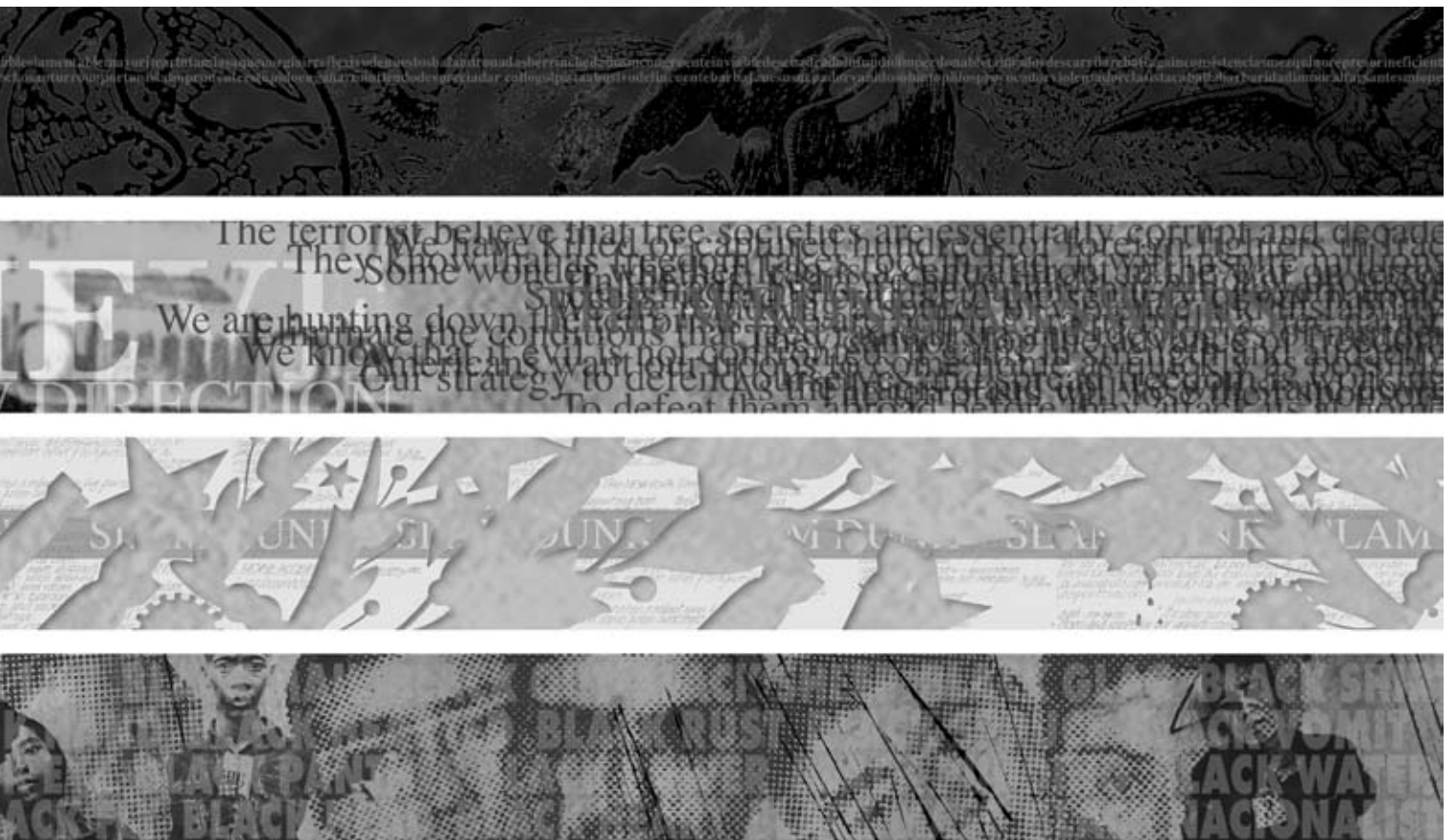
Políticamente no parece haber discusión u oposición a pretender mejorar la calidad de vida de estos habitantes originarios, aunque se puede diferir en los programas y acciones.

El debate en torno a la atención de los problemas indígenas estriba en el alcance de los instrumentos jurídicos que promuevan no sólo la atención y mejora de la calidad de vida de este sector, sino que además se incorporen a nuestro sistema jurídico el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos y comunidades indígenas. Temas como la autonomía y el reconocimiento a los sistemas normativos, los cuales erróneamente son conocidos como usos y costumbres, resultan álgidos y polarizan posiciones dentro de los ámbitos político, académico y legislativo, siendo estos últimos los encargados de afirmar la existencia jurídica de esas demandas legítimas.

La vulneración de la soberanía, así como el principio de igualdad ante la ley, son los argumentos que con regularidad aparecen para anclar la oposición a reconocer la libertad de organización y de autogestión, los cuales se erigen como pilares fundamentales en el reclamo de la autonomía que históricamente han demandado los pueblos y comunidades indígenas.

Sin embargo, contrario a esta defensa de la integridad del territorio nacional y el “peligro” que supondría para el Estado-nación el reconocimiento de estos sistemas autogestivos y de organización, no se ha reparado en que el principio de autonomía parte de que ésta sea reconocida por un ente superior que permita que las organizaciones, cualesquiera que sea su naturaleza, tengan la libertad para organizarse y decidir sobre los asuntos que son de su competencia. Lo cual no quiere decir que con esto el Estado niegue o falte a sus tareas y responsabilidades fundamentales.

La autonomía no coloca en riesgo la unidad de nuestra nación. Por el contrario, es necesario reconocer que en la actualidad la unidad y fortaleza de las naciones radica en factores mucho más profundos que los principios jurídicos, como la cultura, la identidad de valores, lo cual no menosprecia los principios jurídicos. Lo jurídico articula y norma la vida de las sociedades modernas, pero es necesario reconocer que estas normas deben ajustarse a los ritmos y dinámicas sociales, las cuales están en permanente movimiento.



Siguiendo a Hans Kelsen, quien decía que las fuerzas y dinámicas sociales aspiran a ser normas jurídicas, resulta impostergable realizar los cambios y adecuaciones necesarias en este sentido. No sólo en el ámbito nacional existe la urgente tarea de emprender la mejora de la calidad de vida de los pueblos y comunidades indígenas, sino que en el concierto internacional el advenimiento de la democracia, como modelo ejemplar de organización sociopolítica, ha hecho que la multiculturalidad y el pluriétnicismo sean corroborados como elementos fundacionales de los Estados democráticos, lo cual implica reconfigurar tanto la estructura jurídica vigente y el andamiaje institucional de convivencia y cohesión social, así como las herramientas y modelos de relaciones interestatal, para incorporarse decididamente al escenario internacional de las naciones modernas.

Otra demanda, íntimamente ligada a la idea de autonomía, es ampliar el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público y no sólo como sujetos de interés público. La diferencia radica en que ambas figuras jurídicas remiten a esferas y competencias radicalmente distintas. Por un lado, al reconocer a los indígenas como sujetos de interés público se reconoce la esfera individual de los indígenas, lo cual implica reducir la personalidad jurídica de estos sujetos, ya que sólo se les garantiza en forma individual derechos y obligaciones individuales. Estos derechos no pueden constituirse en tanto entes colectivos, situación la cual puede atenderse mediante el reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, lo que incidiría directamente no sólo en el goce de los derechos indígenas en un plano meramente individual, sino que además se reconocería a los pueblos y comunidades una personalidad jurídica, la cual derivaría en incorporar un cuarto nivel de gobierno en nuestro sistema de organización política y convivencia social. Un cuarto nivel que obligatoriamente tendría que reconocer la autonomía y libre determinación de estos sujetos colectivos, la cual se comprendería dentro de un sistema autogestivo, que se coloca más cerca de las necesidades y problemas de los cuales adolecen las comunidades indígenas.

Como puede apreciarse, las aristas de la autonomía y la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público es compleja, de tal modo que si bien no tiene que circunscribirse esta polémica a teorías y paradigmas que ya han sido agotados y plenamente superados por las dinámicas de la actualidad, tampoco tienen que incorporarse dichas figuras a nuestro *corpus* jurídico político

sin un estudio y una adecuación que permita una convivencia entre los modelos de organización de los no indígenas y de aquellos que se reconocen como tales.

En cuanto al reconocimiento de los sistemas normativos o derecho indígena, la dificultad se encuentra en reconocer la existencia de dichos sistemas como administradores y procuradores de justicia, pues éstos no pocas veces contravienen tanto las garantías individuales reconocidas en nuestra Carta Magna, como los derechos humanos, específicamente de grupos sociales tradicionalmente relegados dentro de las estructuras de toma de decisiones de estos pueblos y comunidades indígenas, como niños y mujeres.

Los sistemas normativos, junto a la lengua y la religión, son parte sustantiva del certificado de identidad de los indígenas. Dichos sistemas son construcciones culturales radicalmente distintos a la visión occidental del derecho. La persistencia de estos sistemas de administración y procuración de justicia radica en la ineficiencia de nuestro actual sistema de procuración de justicia, ya que no pocas veces los indígenas al asistir y solicitar la impartición de la justicia sufren de manera continua vejaciones, abusos, discriminación y hasta la negación del servicio.

Los indígenas no cuentan con el apoyo jurídico necesario, carecen de traductores, además de que muchas veces su especificidad cultural y la falta de comprensión de sus costumbres impide que ellos perciban que los veredictos y resoluciones dictaminados realmente les imparten justicia. Estos sistemas de impartición de justicia responden y tienen tal eficiencia que no sólo explica su existencia sino también la legítima, permitiendo que las comunidades indígenas resuelvan hacia su interior sus problemas. Esto demanda de forma impostergable que dichos sistemas tienen que ser observados y normados, ya que si bien tienen su explicación, pertinencia y justificación, también es cierto que muchos de estos sistemas de administración e impartición de justicia vulneran tanto las garantías individuales legalmente reconocidas en nuestra Carta Magna como los derechos humanos. Por ejemplo, cuando existe un conflicto entre los integrantes de alguna etnia o comunidad, estos sistemas normativos sancionan no nada más al individuo que violenta el orden de convivencia social sino a todo el núcleo familiar, el cual queda señalado y sujeto al cumplimiento de sanciones que denigran su condición como ser humano. No pocas veces cuando el sujeto que ha alterado los ritmos y dinámicas de la convivencia huye debido a la gravedad de la falta cometida, son la pareja y los hijos, principalmente, quienes tienen que reparar el daño y cumplir con la sanción impuesta.

Frente a ello existen esfuerzos aislados en donde se ha incorporado a nuestro sistema judicial el reconocimiento de los sistemas normativos, como en el caso del estado de Quintana Roo, donde se expidió la Ley de Justicia Indígena, donde se obliga a los funcionarios públicos no sólo a asegurar la correcta administración y procuración de justicia, con la asistencia de traductores, la incorporación de peritajes antropológicos en los procesos de integración de los expedientes, sino a la consideración de las especificidades culturales de los grupos étnicos al momento de emitir alguna resolución.

Además, en dicha entidad se ha buscado que los conflictos o ilícitos que se suceden en las comunidades indígenas, cuando no son parte del fuero federal, puedan ser resueltos conforme a sus sistemas normativos; de tal modo que las autoridades judiciales se limitan a observar que las sanciones que se impongan no contravengan los principios y garantías constitucionales ni mucho menos vulneren los derechos humanos.

Estas acciones confirman la tendencia de que el derecho durante el siglo XXI será pluricultural. La apertura de la discusión legislativa, política, académica y jurídica en torno de las culturas indígenas y sus particularidades es irreversible. El fortalecimiento de la sociedad y las luchas que ha emprendido confirman que el reposicionamiento de las culturas indígenas no es sólo político o cultural sino también jurídico. La tarea que se tiene por delante es amplia.

Actualmente la competencia de jurisdicción de los sistemas normativos indígenas es limitada e imperfecta, situación que tiene que resolverse, y que no tiene que traducirse como el fracaso de la impartición de justicia del sistema jurídico vigente. Por el contrario, las dinámicas internacionales y los patrones de conducta en el escenario mundial reclaman la necesidad de romper paradigmas y tradiciones colonialistas que impiden el reconocimiento y ejercicio pleno de los sistemas normativos indígenas y terminar la tutela paternalista de este sector social.

El reconocimiento al pluralismo no sólo social sino también cultural marcan la pauta para edificar un Estado plural y democrático, donde las relaciones sociales, políticas y jurídicas tienen que caracterizarse por el respeto y el respaldo irrestricto a concepciones y prácticas diversas.

No se debe olvidar que la finalidad de todo orden jurídico es garantizar la continuidad de la vida, para tal propósito las normas deben de asegurar un entorno de convivencia y desarrollo en armonía. El advenimiento de la democracia ha desnudado el crisol de la diferencia y composición de las sociedades en general, pero son esas diferencias las que han permitido enriquecer nuestra vida, fortalecer nuestro tejido social y alimentar nuestra historia.

La defensa de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas es un asunto prioritario dentro de la agenda de trabajo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la cual creó en 1992 la Coordinación de Asuntos Indígenas; sin embargo, a raíz del conflicto armado en Chiapas se adscribió a esta área la Coordinación de los Altos y Selva de Chiapa. Finalmente, en 1997 se decidió crear la Cuarta Visitaduría General especializada en el estudio, defensa y promoción de los derechos humanos de los pueblos y comunidades de los habitantes originarios de nuestro país.

La CNDH es el organismo público encargado de la defensa de los derechos humanos ante omisiones o actos ilegales de naturaleza administrativa, que las autoridades o servidores públicos, de la esfera federal, realicen ya sea en forma individual o colectiva en contra de los integrantes de la sociedad. Aquellos actos que se dan entre particulares o bien que por su característica pertenezcan al ámbito jurisdiccional, laboral, electoral o agrario no pueden ser del conocimiento de la CNDH.

Sin embargo, en el caso de los asuntos indígenas la Comisión Nacional puede conocer de las violaciones a derechos humanos cometidas a este sector de la sociedad no importando la esfera de competencia de la autoridad involucrada, es decir no necesariamente se tiene que ver involucrada una autoridad federal para que la CNDH conozca de las presuntas violaciones a derechos humanos de los indígenas de nuestro país.

La identidad y singularidad de los indígenas descansa en tres pilares: sus ritos religiosos, los usos y costumbres y la tierra. Esta última, más allá de un mero formalismo jurídico, forma parte sustantiva de la cultura y preservación del certificado de identidad de los pueblos y comunidades indígenas. Gran parte del trabajo que desempeña la CNDH en la atención a los pueblos y comunidades indígenas es de carácter agrario. Si bien es cierto que la Comisión Nacional no está facultada para conocer de asuntos agrarios, también es cierto que el trabajo que se desempeña en este aspecto no tiene que ver con la resolución del conflicto o bien incidir en las decisiones del Tribunal Agrario.

Por el contrario, las observaciones e intervenciones que se realizan tienen que ver con el procedimiento administrativo que se sigue, ya que en no pocas ocasiones se han encontrado actuaciones y diligencias irregulares que buscan beneficiar a una de las partes. La tierra es un elemento prioritario dentro de la cultura y cosmovisión indígenas. Su posesión, certeza de uso y explotación son elementos básicos para permitir la sana convivencia comunitaria, la cual se ve afectada y alterada por la falta de una resolución pronta en los conflictos inter-

comunitarios agrarios, los cuales en no pocas ocasiones han derivado en enfrentamientos violentos entre comunidades indígenas.

Ejemplo de lo anterior es el caso de Agua Fría, Oaxaca, que fue motivo de un Informe Especial por la CNDH, en el cual se señaló la falta de resolución de un conflicto agrario iniciado en la década de los sesenta entre las comunidades de Teojomulco y Xochiltepec. Al no encontrar una resolución por parte de las autoridades agrarias, se enfrentaron en forma violenta y murieron más de 25 campesinos.

Este lamentable suceso es una muestra de que la dilación en la administración e impartición de justicia agraria conlleva a que se genere un ambiente de tensión entre las comunidades indígenas y se susciten enfrentamientos. Sin embargo, a pesar de los llamados que se han hecho a las autoridades agrarias a que los conflictos que son de su competencia sean resueltos con una mayor prontitud, poco se ha hecho al respecto. La Secretaría de la Reforma Agraria reconoce la existencia de por lo menos 40 conflictos agrarios catalogados como *focos rojos* y que pueden derivar de nueva cuenta en enfrentamientos violentos, como recientemente ocurrió en Urapicho, Michoacán.

Otro asunto que destaca dentro de la agenda de la Comisión Nacional es el referente a la intolerancia religiosa que se suscita en las comunidades indígenas. Chiapas, Oaxaca, Jalisco y recientemente Hidalgo reportan una mayor incidencia de actos de discriminación e intolerancia religiosa. Éste es un tema sumamente delicado, ya que hay que considerar que las prácticas religiosas son el segundo pilar que sostiene la singularidad indígena; sin embargo, no es razón suficiente para que se susciten actos de intolerancia religiosa. El Estado está obligado a salvaguardar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y también a preservar el derecho fundamental a la libertad de culto.

La penetración de religiones y credos de fe ajenas a la que tradicionalmente se ha practicado en los centros indígenas se han multiplicado, con lo cual se trastocan y alteran las dinámicas sociales. Es decir, los actos de intolerancia religiosa que se han realizado tiene que ver con la modificación de la vida de las comunidades, las cuales articulan sus dinámicas de convivencia, identidad y cohesión social en prácticas que son prohibidas o sancionadas duramente por las religiones que han ido ganado espacios en las comunidades indígenas.

En 2005 la CNDH emitió una recomendación referente a este tópico, en la cual se invitaba a que las autoridades estatales y federales de Jalisco intervinieran con decisión para evitar que se consumara la expulsión de algunas familias indígenas

waxarrikas, en el municipio de Mexquitic, las cuales habían sido emplazadas por las autoridades tradicionales a abandonar la comunidad por la práctica de una religión distinta a la que profesa la mayoría de la comunidad. El caso de la expulsión de indígenas waxarrikas, quienes se encuentran en Nayarit, si bien pertenece a la misma etnia, entidad y municipio, es un acto diferente de aquel que dio lugar a la recomendación emitida por ese organismo nacional.

Dentro de los esfuerzos que este organismo nacional ha emprendido destaca el que se ha desplegado para lograr que los indígenas presos por delitos contra la salud puedan obtener algún beneficio preliberacional.

En este caso la CNDH ha observado algunas inconsistencias en el procedimiento administrativo para lograr que los indígenas internos accedan a ese beneficio. Ello radica en la falta de criterios en la ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados, la cual si bien señala que para ser sujeto de un beneficio preliberacional se debe haber cumplido por lo menos dos terceras partes de la sentencia, no se establecen los tiempos mínimos para que la autoridad dé respuesta sobre el otorgamiento del beneficio en mención, lo cual muchas veces genera falsas expectativas que impiden una adecuada readaptación del interno indígena. Asimismo, la norma adolece de una clara definición del criterio de aislamiento y evidente atraso cultural, lo cual tendría que ser corregido para evitar abusos y prácticas discriminatorias.

Las cuestiones de género y la atención a los niños indígenas son, quizá, asuntos capitales en la defensa y salvaguarda de los derechos humanos, ya que debido a la estructura social y a las dinámicas de interacción comúnmente la mujer y los niños son relegados de la toma de decisiones. Esto los coloca en una situación de indefensión y vulnerabilidad que tienen que corregirse. Esta situación si bien está generalizada en las etnias indígenas de nuestro país, se va modificando paulatinamente. En algunas comunidades de Oaxaca la mujer es el actor central en el sustento de las dinámicas de la comunidad, situación que debe irse reproduciendo y con ello alentar una mayor participación de la mujer en la toma de decisiones y la salvaguarda de sus derechos más elementales.

La CNDH, en este aspecto, emitió la *Recomendación General número 4*, sobre actos de contracepción forzada realizados por las autoridades sanitarias en contra de indígenas tlapanecas del estado de Guerrero, en los cuales se vulneró el derecho a la información y salvaguardar los derechos reproductores de las mujeres. Las autoridades en mención nunca informaron cabalmente sobre los métodos de planificación familiar, con lo cual se vulneran las garantías fundamentales, situación

que es intolerante y tiene que ser erradicada. Es cierto que los servicios de salud y educación tienen que ser ampliados a las comunidades indígenas y abatir los índices de mortandad por enfermedades prevenibles, así como combatir el grado de desnutrición que sufren los niños indígenas y que impide un desarrollo adecuado y pleno. Sin embargo, la atención que tiene que ofrecerse debe ser apegada a derecho, protegiendo la dignidad humana y sobre todo respetando el derecho a la libre decisión informada.

Una de las mayores amenazas que se cierne sobre la preservación de las comunidades y pueblos indígenas es la migración. Este fenómeno es resultado del ominoso abandono y falta de atención de los problemas que sufren los indígenas en sus comunidades. La miseria, pobreza y falta de oportunidades para un desarrollo pleno en sus lugares de origen empujan a que familias enteras decidan emigrar de sus comunidades para buscar mejores oportunidades de desarrollo.

Esto genera que los indígenas (hombres, mujeres y niños) al decidir emigrar expongan tanto su integridad física en el desplazamiento hacia lugares que les ofrezcan mejores oportunidades de desarrollo, como los somete a condiciones laborales de explotación y de vivienda que denigran su dignidad como seres humanos. Se ha comenzado una campaña para tomar las medidas mínimas necesarias para proteger las condiciones laborales de los migrantes (especialmente de los jornaleros agrícolas), además de que en algunos estados —como Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Chihuahua— se han emprendido campañas de capacitación en derechos humanos y brigadas de salud. Pero todavía no se han emprendido las acciones necesarias para aliviar las condiciones de vida y desarrollo de los indígenas en sus comunidades.

El problema de la migración y el consecuente desmembramiento de las comunidades indígenas que ello ocasiona, sólo puede ser atendido mediante el diseño de políticas públicas y acciones afirmativas que atiendan eficientemente la carencia de servicios públicos e impidan la migración de los habitantes de sus comunidades origen.

El reconocimiento jurídico de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas tiene que darse en un escenario de gran amplitud y de forma transversal, donde se coordinen todos los esfuerzos que de manera aislada se han dado en distintas entidades federales. Hay que recordar que legislaciones estatales como las de Oaxaca, Quintana Roo o Chiapas no sólo dan cumplimiento al Convenio 169 de la OIT, sino que en muchos aspectos dichas normas van más allá de dicho instrumento internacional, lo cual coloca estos sistemas jurídicos como vanguardia internacional en lo que

reconocimiento a los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas.

Finalmente, también es pertinente destacar que las entidades de nuestro país con una alta densidad demográfica indígena, como Guerrero o Yucatán, no cuentan con una legislación moderna en lo que a derechos indígenas se refiere. Estos fenómenos e irregularidades e inconsistencias en nuestro sistema jurídico tienen que ser urgentemente atendidos. Fenómenos como la pobreza y marginación que dan lugar a la migración indígena reclaman tanto políticas públicas que alivien y mejoren la magra calidad de vida de los pueblos y comunidades indígenas, como figuras e instrumentos jurídicos que de manera integral y plena esbocen alternativas y acciones afirmativas de largo aliento para resolver la problemática indígena.

La deuda histórica que se guarda con los indígenas mexicanos es un rezago que impide no sólo la consolidación de la naciente democracia, sino en su conjunto se estará evadiendo la modernización de una sociedad que reclama una mayor calidad de vida. •

Bibliografía

- Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT*, México, UNAM, 2001.
- Convenio 169, sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Organización Internacional del Trabajo, 1989.
- Informe Especial. Caso Agua Fria*, México, CNDH.
- Recomendación sobre el Caso del lugar sagrado huichol y zona de conservación ecológica denominado Wirikuta*, México, CNDH.
- Recomendación sobre el Caso de los habitantes de la comunidad indígena cucupá*, México, CNDH.
- Recomendación General número 4. Derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar*, México, CNDH.
- Suplemento *Fórum 2004*, en *Reforma*, México, julio, 2004.

ÉDGAR D. HEREDIA SÁNCHEZ es maestro en estudios políticos y sociales por la UNAM. Ha sido becario del Conacyt y de la Fundación Telmex. Actualmente es profesor en la maestría en comunicación para acción política en la Universidad Simón Bolívar.