

EL CONVENIO 169 DE LA OIT

Y LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS. LOS CASOS WIRICUTA, CUCAPÁ
Y LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS

Édgar D. Heredia Sánchez

Édgar D. Heredia Sánchez es maestro en estudios políticos y sociales por la UNAM. Becario del Conacyt y de la Fundación Telmex. Actualmente es profesor en la maestría en comunicación para acción política en la Universidad Simón Bolívar.

Introducción

En los albores del siglo XXI la democracia y los derechos humanos han sido temas eje en la construcción de andamiajes institucionales que den soluciones satisfactorias a la atomización y complejidad de la sociedad actual. Por tal motivo, temas como la discriminación, la represión, el respeto a las preferencias sexuales y los derechos reproductivos y las creencias religiosas comúnmente se erigen como tópicos álgidos y polémicos, debido a la polarización que se suele dar al abordar estos temas.

Otros asuntos, que si bien no son menos importantes, sí son temas que escapan al común de las conversaciones cotidianas, son los derechos culturales, el derecho a la salvaguarda de la identidad y el reconocimiento de la diferencia.

Frente a este escenario, en 1989 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), continuando con los esfuerzos que la Organización de Naciones Unidas (ONU) emprendió en 1957 para erradicar la discriminación, apoyándose en los diversos ordenamientos jurídicos que desde la Declaración de los Derechos del Hombre se han hecho, emitió el Convenio 169 referente a los pueblos indígenas y tribales en

países independientes, convenio mediante el cual se busca reconocer el derecho de estos pueblos a decidir sus formas de gobierno y el tipo de instituciones que mejor les convenga, así como el capital activo y fundamental de su desarrollo económico.

pueblos indios, en tanto respeto a estas formas de convivencia y acuerdo social, sino que sólo reconocía la existencia de estas formas de organización indígena. Se reconocía a los pueblos indígenas como marginados y en transición a la integración y reconocimiento en un Estado y una identidad

nacional. Estas imperfecciones del Convenio 107 se revisaron en 1989 y dieron lugar al Convenio 169.

Una de las primeras correcciones realizadas en el Convenio 169 fue reconocer la existencia de un derecho indígena que con antelación regulaba las relaciones entre los miembros de dichas comunidades. Es decir, ya no se tomaba al derecho indígena como una normatividad en tanto los indígenas se modernizaban; sino que ahora los Estados están obligados a respetar y reconocer los mecanismos de sanción y represión de las conductas que lesionen la convivencia originaria de las



Las normas de la OIT son de dos tipos: convenios y recomendaciones. Los convenios son normas obligatorias para los países que así los ratifiquen; las recomendaciones no son obligatorias y sirven de guía para la aplicación de los convenios. El Convenio 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, fue aprobado en 1989, durante la sesión 76. México fue la segunda nación —después de Noruega— en ratificar este convenio el 5 de septiembre de 1990.

El Convenio 169 es una norma jurídica que deriva del Convenio 107 aprobado por la OIT, en la década de los cuarenta. Éste incorporó por primera vez el reconocimiento a las características culturales, sociales y de organización de los pueblos indígenas. Sin embargo, no incorporaba el reconocimiento de las tradiciones o costumbres originales de los

comunidades o pueblos indios. De este modo, el derecho o costumbres indígenas no son supletorios o formas jurídicas que violentan y trastocan la noción de soberanía, sino que ahora se obliga a los Estados a incorporar y considerar en sus legislaciones los mecanismos de arreglo y atención con que los pueblos indígenas cuentan para solucionar sus conflictos y diferendos.

Hoy día si bien es patente una mayor tolerancia por parte de los Estados nacionales hacia la integración de ordenamientos normativos diversos (indígenas) en sus sistemas jurídicos, la tolerancia que se guarda hacia esos ordenamientos no se defiere mucho de la tolerancia que se guardaba en la colonia. Es decir, a pesar de los avances logrados en el ámbito jurídico, no importa ni el modelo de gobierno del

Estado ni de organización política, si es Carlos V o Fernando VII, Juan Ginés de Sepúlveda o fray Bartolomé de Las Casas, sigue existiendo un tutelaje ominoso sobre la coexistencia de sistemas jurídicos modernos-racionalistas, de los modelos consuetudinarios indígenas, que para no pocas voces —equivocadas— se distinguen de la identidad nacional y amenazan con socavarla y cuestionan en consecuencia la viabilidad de la soberanía.

El Convenio 169 y la CNDH

Históricamente la OIT ha desarrollado acciones a favor de los derechos indígenas desde 1921, año en el cual se registra el primer antecedente. Esa organización realizó un estudio sobre las condiciones de los trabajadores indígenas y años más tarde, en 1926, se instituyó una comisión técnica para emitir ordenamientos jurídicos que promovieran acciones a favor de la protección de los derechos de estos trabajadores.

Este convenio marca el proceso de dilatación que la OIT ha realizado a lo largo de su desenvolvimiento. Ha dejado de ser, al menos en lo referente al tema indígena, una organización monotemática (exclusiva de la característica laboral de este grupo humano), para concebir el asunto indígena en su mayor comprensión como un grupo humano con características culturales, religiosas y lingüísticas propias.

Para nadie es ajeno que nuestro país es una nación mestiza, plural, un crisol de múltiples rostros y comunidades. Si bien hay distintos criterios, en México se reconocen entre 56 y 62 pueblos indígenas, dependiendo de la fuente y los criterios para calificar a alguien como indígena o no indígena —INEGI reconoce 56, mientras que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Conadepi) registra 62 etnias indígenas.

Uno de los primeros problemas que comúnmente se enfrenta es definir ¿quién es indígena y quién no?, o ¿cuáles son los criterios que se utilizan para definir a alguien como indígena? En México se considera indio a todo aquel sujeto mayor de cinco años que hable una lengua autóctona. Sin embargo, ¿los investigadores que por sus intereses académicos hablan una lengua indígena son indios? Para ello, quizás es más afortunada la definición que la OIT. En el artículo primero del Convenio se define como indígena "a todo aquel sujeto que se rija por las costumbres, tradiciones o legislación especial que los diferencie de otros sectores de la colectividad nacional".¹ Es decir, la definición de indígena para la

OIT implica reconocerse no sólo como un sujeto que asuma sus tradiciones y costumbres como normas de su conducta en lo colectivo, sino que por sus condiciones sociales, culturales y económicas se distingue de la colectividad nacional.

En agosto pasado el Consejo Nacional de Población (Conapo) publicó sus últimos estudios y proyecciones demográficas (resultados siempre distintos del INEGI, que antes que problemas en la metodología ponen de manifiesto la diversidad de criterios existentes para registrar proyecciones sobre un mismo tópico). Señala que hay poco más de 13 millones de indígenas, lo cual representa casi 10 por ciento de la población total en México (la cual se ubica en 105 millones de habitantes). Esta cifra si bien indica que en términos porcentuales la población india se ha reducido con respecto al total de habitantes, lo cierto es que el número de indígenas en nuestro país se ha incrementado considerablemente.

El indígena ha sido un asunto muy debatido en el ámbito académico, pero poco abordado por las instituciones mexicanas. Su discusión y tratamiento pasan más tiempo en tinta y papel que en la acción efectiva y concreta del desempeño gubernamental. Nuestro país guarda un innegable y profundo pasado indígena, el cual nutre y enriquece nuestra historia, al tiempo que explica el presente.

Sin embargo, este reconocimiento de la diversidad social aún presenta imperfecciones y da por aceptadas cláusulas de un acuerdo que en el momento de su puesta en marcha presenta problemas de convivencia y correspondencia con la realidad. El asunto indígena, por lo tanto, no está integrado plenamente a la agenda nacional, y cuando lo ha estado no ha sido abordado de manera adecuada.

Desde el punto de vista jurídico-político, la existencia de un ordenamiento general es la base de la conformación de un Estado; sin embargo, México a pesar de su diversidad cultural no ha podido incorporar y considerar plenamente las características de cada sector social que integran la nación. En este sentido es un eufemismo hablar de México, cuando lo que realmente existe son muchos Méxicos o grupos sociales desplegados a lo largo del territorio con distintas tradiciones, costumbres, visiones del mundo y realidades. Sólo en la identidad y vinculación territorial de un mismo pasado y el reconocimiento de pertenencia a un Estado el cual nombramos México es como se reconoce a un país; en tanto no logremos reconocer nuestras diferencias culturales

encontraremos conflictos y divergencias que nos impedirán construir un Estado democrático de base multicultural.

El Convenio 169, en este escenario, puede ser un referente útil, más no quimérico en la resolución de los problemas de

mera modificación constitucional en la cual se reconoce lo indígena como un asunto de carácter nacional y elevado a rango constitucional—. Un año después de que fue ratificado por nuestro país el Convenio 169 estados como Hidalgo, Querétaro, Guerrero, Sonora, San Luis Potosí, Veracruz

y Nayarit, principalmente, legislaron y regularon los usos y costumbres indígenas; en los casos de Oaxaca y Chiapas se reguló incluso antes de que se ratificara el convenio de la OIT. En los demás casos la acción emprendida por la OIT ha sido no sólo decisiva en el diseño de la normatividad relativa a los indígenas en distintas entidades del país, sino que el contenido del convenio ha servido como guía para en lo específico redactar ordenamientos que normen el asunto indígena.

El desarrollo, lo religioso, lo cultural, su organización y representación indígenas son temas que urgen ser incorporados en el debate nacional hoy día. No sólo hay que reconocer las inconsistencias y debilidades de la última reforma indígena (de 2001) en determinados temas, sino que es necesario reconocer el avance que dicha reforma integra en su redacción. En 15 años de existencia del Convenio 169 y 10 de conflicto armado en el sureste del país, no se resolverán 500

las comunidades indígenas del país. Ejemplo de ello ha sido que aun antes de las reformas constitucionales federales emprendidas en la materia (en 1992 y 2001), los estados con fuerte presencia de grupos indígenas han legislado para incorporar sus derechos de organización e instituciones como instrumentos válidos para la resolución de sus propios problemas, lo cual tiene que sujetarse a la normatividad estatal y federal existente, y no debe contraponerse o sobreponerse a las libertades y derechos reconocidos por nuestras leyes y/o ratificadas en los acuerdos y convenios internacionales en los cuales concurre México.

Las acciones recientes impulsadas por los estados de la federación datan de antes 1992 —fecha en la que se da la pri-

años de marginación. Sólo mediante el diálogo y la conciliación, tanto de los actores involucrados, como de los contenidos y posiciones confrontadas, iremos a un escenario de convivencia, respeto irrestricto de los derechos, libertades y armonía que nos permitirán superar rezagos ominosos que atentan contra la dignidad humana y social de los pueblos y comunidades indígenas.

El casowiricuta

El rito, la religiosidad y el misticismo de los pueblos indígenas son costumbres y tradiciones que con el paso del tiempo se han sincretizado con el catolicismo en prácticas religiosas que les permiten mantener vínculos y canales de identidad. La permanencia de estos valores a lo largo de los



siglos ha hecho que aún hoy, a pesar del desarrollo alcanzado por la humanidad, persistan colectivos humanos que preservan sus ritos y prácticas, los cuales les permiten tener una cosmovisión que les permite otro tipo de relación con la naturaleza, el mundo y con todo aquello que les rodea.

Sin embargo, la preservación de estos ritos y prácticas se ha dificultado para los pueblos originarios. No pocas veces el ciudadano urbano por desconocimiento violenta e impide el desarrollo de estas tradiciones para los indígenas, las cuales resultan fundamentales para la idiosincrasia de estas comunidades. Por ello, los derechos religiosos en general forman parte del conjunto de los derechos culturales, ambientales y religiosos de los pueblos indígenas.

Cabe destacar que la religión es para los pueblos indígenas base imprescindible en el mantenimiento de sus vínculos de pertenencia e identidad; mientras que por el otro funciona como el *factotum* que explica el devenir de los sucesos que acontecen regularmente y afectan su desarrollo, o mejor aún: regulan el acontecer de sus vidas. Por ello resulta esencial, primero, lograr el respeto hacia los pueblos indígenas y que la práctica de sus ritos se preserven; y segundo, asegurar las condiciones necesarias para que estos grupos practiquen conforme a sus costumbres los ritos propios de su idiosincrasia y relación con lo exterior.

Para los huicholes, como para todos los pueblos indígenas, la religión se encuentra íntimamente relacionada con el de-



sarrollo de la vida tanto individual como comunitaria, ya que regula y determina la totalidad de sus actividades.

Las prácticas y ritos de carácter religioso en las comunidades indígenas también deben de ser objeto de atención y supervisión. En los últimos veinte años, en especial en el último decenio, la conformación religiosa de nuestro país va cambiando sensiblemente: nuevas creencias y sistemas de ritos y prácticas de fe van concurriendo y penetrando los estratos de nuestra sociedad. Sin embargo, en las comunidades indígenas y de desposeídos este cambio se va acentuando.

Los choques y tensiones entre grupos indígenas que profesan distintos credos se van incrementando. Estos problemas si bien en un primer momento son adosados a conflictos de carácter religioso, lo religioso es sólo parte de un conflicto mucho mayor. El cambio de religión suscita un conflicto de identidad y pertenencia con la etnia, pues los valores de la nueva fe chocan y contrastan con los de la comunidad; esto va apartando y distanciando de la comunidad indígena a aquellos que han decidido cambiar de culto.

Estos factores demuestran que el derecho al ejercicio y conservación de los lugares sagrados debe ir acompañado de una supervisión sobre las prácticas y ritos que difieren de la fe "original", de modo que se eviten confrontaciones y violencia por discrepancias en el ejercicio de sus creencias.

El casocucapá

El desarrollo económico y social es uno de los grandes déficit que nuestro país guarda con la sociedad. Sin embargo, cuando se habla de los pueblos indígenas y sus condiciones económico-sociales la situación se torna apremiante. Los pueblos indios se han configurado como uno de los grupos con mayor vulnerabilidad, en el sentido más amplio del término. No sólo carecen de los instrumentos que les permitan ejercer sus derechos y prerrogativas fundamentales, sino que carecen de servicios públicos y sufren discriminación. Aunado a la falta de derechos que reconozcan sus costumbres y modos de organización, estos grupos no sólo encuentran dificultades en su inserción en las dinámicas de mundialización económicas, sino que se les excluye y se les cancela el derecho a existir bajo sus ordenamientos, modos de organización y subsistencia.

La vulnerabilidad de estos grupos está marcada por la dependencia de actividades pecuarias de autoconsumo, lo cual

junto a la falta de apoyos (financieros, tecnológicos y de asesoría, principalmente) y flexibilización en los criterios de operación de las autoridades sanitarias o ambientales complica la supervivencia no sólo de sus costumbres y ritmos de vida, sino que pone en peligro su existencia.

El derecho al desarrollo económico y social, al mantenimiento y preservación de sus costumbres alimentarias, son quizás el punto estratégico en la lucha y defensa de los derechos indígenas. Para ilustrar de mejor modo esta deformación en la conducta gubernamental, hace dos años la CNDH atendió una queja de la comunidad indígena de cucapá, la cual reside en los márgenes y delta del Río Colorado y obtiene de la pesca los recursos mínimos para su manutención, actividad de la cual extrae insumos destinados exclusivamente para autoconsumo.

La queja interpuesta ante la CNDH era porque la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) requisitaba los instrumentos de pesca de dicha comunidad y los obligaba a desplazarse a tierras áridas y ajenas a sus costumbres. Esto debido a que a juicio de la autoridad gubernamental se violaban las disposiciones de veda con respecto a la pesca y caza que los indígenas practicaban en el delta del Río Colorado y en la Zona Núcleo de la Reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California. Las acciones llevadas a cabo por la autoridad se realizaban, en su criterio, en favor de la protección ambiental, la protección de los animales en peligro de extinción y el desarrollo sustentable.

Para llevar a cabo dichas acciones la Profepa había fundamentado su actuar en diversos artículos de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, sin reparar que este mismo ordenamiento no prohíbe actividades de pesca o caza, sólo cuando amenazan el equilibrio del ecosistema, lo cual es confirmado en el reglamento de dicha ley.

La CNDH, apoyándose en especialistas, realizó estudios con objeto de demostrar que la pesca realizada por los habitantes de cucapá representa solamente 10 por ciento de la cuota recomendada por la Profepa para no poner en peligro la existencia de las especies que ellos recolectan para su manutención —único medio con el que cuentan para su supervivencia, dicho sea de paso—; o bien, para poner en peligro el equilibrio del ecosistema presuntamente dañado. Quedó demostrado técnicamente que las acciones emprendidas por la Profepa conculcaban los derechos y las costumbres de los

indígenas cucapá. No sólo eso, sino que se contrariaba el precepto constitucional del artículo segundo de nuestra carta magna, el cual manifiesta en su inciso B, fracción VII, que la federación, los estados y municipios tiene la obligación de "Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que les permitan alcanzar la suficiencia de sus recursos económicos..."²

La situación de los indígenas cucapá demuestra que en México las autoridades gubernamentales siguen denostando e ignorando los derechos culturales de los pueblos indígenas, lo cual además de contrariar el espíritu de la constitución federal y las reformas emprendidas en lo referente al asunto indígena, demuestran la falta de criterio y flexibilidad en la aplicación de las normas y ordenamientos que regulan y dirigen su actuar.

Los derechos lingüísticos

Actualmente existen más de 200 países en el mundo en los cuales se hablan más de cinco mil lenguas; si se agregan los dialectos la cifra se incrementa hasta 41 mil distintas formas lingüísticas de comunicación. A pesar de la gama de voces conocidas, a lo largo de los últimos cinco mil años 30 mil lenguas han desaparecido en el mundo según estiman especialistas. En el continente americano existen mil lenguas vivas, de las cuales 289 son habladas en México, siendo el país con mayor densidad lingüística en el continente.³

Preservar las identidades y los procesos culturales y de afirmación de los pueblos indígenas no sólo implica remitirnos a la lengua, sino que también habría de incluir los gestos, colores, tatuajes, máscaras y aquellas expresiones que a lo largo de generaciones construyen un mensaje y manifiestan una manera de ser en el mundo y transmiten un código de herencia.

Abordar el tema de las lenguas indígenas en una región tan rica y diversa implica reconocer en estos sistemas de comunicación una cosmovisión y realidad propia, una manera de concebir la realidad, de entenderla y de apropiarse de ella. El lenguaje, sus creencias religiosas, el derecho al desarrollo, a la preservación de sus costumbres, tradiciones e instituciones como modo de organización son fundamentales en la preservación de estas colectivos. El lenguaje oral y la preservación de sus ritos y prácticas de fe resultan piedras angulares en la preservación de las comunidades indígenas.

En México la Comisión Nacional de los Libro de Texto Gratuito ha sido el órgano encargado de la preservación de ciertas lenguas y sistemas de comunicación, tanto oral como escrito. Pero lamentablemente esta no es una práctica generalizada y por el contrario existen políticas restrictivas para seguir dotando a los habitantes de estas comunidades de los contenidos y beneficios de la instrucción pública en su lengua.

En México, como país plural, de gran diversidad y contrastes culturales es necesario evitar el lingüicidio, ya que cada vez que por descuido, omisión o debido a la dilatación de las lenguas económicamente dominantes y la fuerza de los medios de comunicación se extingue una lengua —no necesariamente indígena— se pierde un fragmento de la historia de la humanidad, que cancela la posibilidad de conocer el mundo desde otra perspectiva. Al desaparecer ese punto de vista desaparecen sus contenidos simbólicos, sus códigos de interpretación y de relación con el exterior; se pierde una manera reconocer el mundo y explicar el universo. Es como si un banco de datos es arrasado y su herencia extraviada. Cuidar el patrimonio lingüístico implica redefinir conceptos como Estado-nación y su objetivo de construir una identidad singular y propia que ya no atraviesa las vías la uniformidad y el imperio monolingüístico.

Consideraciones

Como puede apreciarse, sea en la revisión del influjo que ha desplegado el Convenio 169 en la legislación estatal y federal, en su proceso de evolución y desarrollo desde que era el Convenio 107, o bien como instrumento jurídico internacional para fundamentar el actuar de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Convenio 169 se ha configurado como instrumento estratégico en la defensa y promoción de los derechos culturales de los pueblos indígenas. No hay duda de su pertinencia y de las consideraciones vanguardistas que en él encontramos.

El Convenio 169 es hoy día el único instrumento relativamente completo con el cual se cuenta para la defensa y promoción de los derechos indígenas. Esto no implica que dicho convenio no sea perfectible y que a tres lustros de su promulgación no haya nada más que hacer. Por el contrario, la tensión mundial y las dinámicas económicas demandan una mejor atención de los derechos no sólo indígenas, sino de todo aquel grupo humano que afirma y lucha por el derecho a distinguirse y diferenciarse en un mundo que asume la ruta de la identidad unicista.



Resulta imperativo que los pueblos indígenas asuman el rol protagónico de su destino, que sean el actor capital en el diseño de los programas e instrumentos que conserven su lengua, creencias, costumbres, instituciones y desarrollo económico. Para ello es necesario concebir un derecho multicultural, donde las distintas familias jurídicas existentes se coordinen para trabajar en el reconocimiento a la igualdad jurídica y la diferencia cultural. Lo cual reclama un diseño cimentado en la tolerancia y la solidaridad con los pueblos indígenas. •

Notas

¹Convenio 169, sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes, Organización Internacional del Trabajo, 1989.

²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³Datos registrados en el Fórum 2004 de Barcelona, realizado entre mayo y septiembre del presente año.

Bibliografía

• Textos

Francisco Javier Acuña Llamas, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos una institución a medio camino. Frentes críticos a su estado jurídico inconcluso*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes (coord.), *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas*, México, UNAM, 2003.

———, *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT*, México, UNAM, 2001.

• Documentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convenio 169, sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes, Organización Internacional del Trabajo, 1989.

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Sagarpa.

Recomendación sobre el Caso del lugar sagrado huichol y zona de conservación ecológica denominado wirikuta, CNDH.

Recomendación sobre el Caso de los habitantes de la comunidad indígena cucapá, CNDH.

• Hemerografía

Fórum 2004, en *Reforma*, julio de 2004.