

Desigualdad y discriminación en el diseño de las políticas públicas en materia indigenista

Inequality and discrimination in the design of public policies on indigenous matters

Claudia Selene Orozco Quezada

Profesora Asociada de la Universidad de Guadalajara, Maestra en Comercio y Mercados Internacionales, Licenciada en Asuntos Internacionales y Abogada. Actualmente estudia el sexto semestre del Doctorado en Derechos Humanos en la Universidad de Guadalajara. Ha trabajado en el sector público, la iniciativa privada y en el sector educativo. Cuenta con 21 años de experiencia docente. Actualmente, además de ser profesor de tiempo completo de la Universidad de Guadalajara es facilitadora de Prepa en Línea SEP.

Correo electrónico: dderechos.humanos@academicos.udg.mx

RESUMEN: La idea principal de este documento es exponer la manera en que ha incidido el diseño de políticas públicas en materia indígena en el rezago social en el que se encuentran los pueblos originarios desde hace décadas. Es de vital importancia comprender las razones por las que el desarrollo de las comunidades indígenas no ha despegado y el rechazo que expresan a la idea de la asimilación, así como conocer las áreas de oportunidad en las que el Estado debe prestar atención para reducir la brecha de desigualdad en la que se encuentran los indígenas en nuestro país.

Se presentan datos estadísticos, que nos permiten conocer un diagnóstico de las condiciones de pobreza y desigualdad de oportunidades de este segmento de la

ABSTRACT: The main idea of this document is to reveal how the design of public policies have influenced the social backwardness of indigenous people for decades. It is vitally important to understand the reasons why the development of indigenous communities have not taken off and the rejection indigenous people express to the idea of assimilation. As well as knowing the areas of opportunity to improve in which the State must pay attention in order to reduce the inequality gap in which indigenous people find themselves in our country.

Statistical data are presented, allowing us to diagnose the conditions of poverty and the inequality of opportunity for this segment of the population. The principle of equality and non-discrimination, as

Recibido: 20 de septiembre de 2019. Dictaminado: 04 de octubre de 2019

población. Se revisa el principio de igualdad y no discriminación, así como los retos a los que se enfrenta la autoridad en el diseño de políticas públicas.

Palabras clave: Indígenas, igualdad, discriminación, políticas públicas, asistencialismo.

well as the challenges faced by authorities in designing public policies, is reviewed.

Keyword: indigenous people, equality, discrimination, public policies, welfare.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN, II. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, III. DIAGNOSTICO DE DESIGUALDAD DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS, IV. ÁREAS DE OPORTUNIDAD QUE DEBEN ATENDERSE EN MATERIAL INDÍGENA, V. ERRORES INSTITUCIONALES EN LA ATENCIÓN A LOS PUEBLOS ORIGINARIOS, VI. CONCLUSIONES, VII. TRABAJOS CITADOS.

Introducción

México se caracteriza por ser un país diverso y pluricultural, cuenta con 68 pueblos indígenas dentro de su territorio que proporcionan una riqueza cultural peculiar. En los últimos cuatro lustros el activismo de las comunidades indígenas ha logrado visibilidad, destacándose por solicitar que se les tome en cuenta en la toma de decisiones políticas que afectan directamente a sus comunidades y por buscar disminuir la discriminación cotidiana que enfrentan.

Aunque existe un marco jurídico que procura proteger a las comunidades y otorgarles igualdad, en la práctica las características coyunturales del diseño de políticas públicas los mantiene en condiciones de pobreza extrema, discriminación y despojo.

El presente documento tiene como fin, explicar por qué razón las políticas públicas indigenistas implementadas en nuestro país no han arrojado resultados que disminuyan las condiciones desventajosas que impiden su pleno goce de derechos.

Para los fines que nos atañen, en primer lugar se revisará el principio de igualdad y no discriminación y el marco normativo del mismo; en el segundo apartado se realiza un diagnóstico de la desigualdad de los pueblos originarios sustentado en datos cuantitativos y estadísticos; en el tercer apartado se presentan las áreas de oportunidad que el Estado mexicano debe atender para salvaguardar los derechos humanos de las comunidades indígenas; en el cuarto apartado de manera muy sucinta se hace referencia a los errores en la toma de decisiones estatales para diseñar políticas públicas y finalmente, se presentan las conclusiones.

Principio de Igualdad y no discriminación

Es indiscutible la importancia del principio de igualdad y no discriminación, ya que este representa uno de los pilares fundamentales de los derechos humanos y su presencia es notoria en los ordenamientos de protección a los mismos. Sin embargo, conceptualizar la igualdad en un mundo dónde todas las personas somos diferentes y cada uno cuenta con una identidad particular y única, es complicado. Para facilitar su comprensión en el marco legal, revisaremos algunos conceptos.

Norberto Bobbio, en su libro *Igualdad y Libertad*, expresa que “el concepto y el valor de la igualdad presuponen para su aplicación la presencia de una pluralidad de entes de los que se trata de establecer qué relación existe entre ellos.(Bobbio, 1993), es decir para hablar de igualdad, se requiere un referente comparativo, que establezca relaciones entre los sujetos para establecer diferencias o similitudes entre sí.

El autor José María Soberanes Díez, señala que “el principio de igualdad se ha expresado en términos de la razón suficiente que justifique el trato desigual. Por lo que determina que, el principio de igualdad en la ley no es un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio del valor de igualdad material, se debe desigualar formalmente para abatir la desigualdad real de un determinado grupo”(Díez, 2011).

La Organización de las Naciones Unidas señala la igualdad y la no discriminación son principios básicos de las normas internacionales de derechos humanos. Toda persona, sin distinción, tiene derecho a disfrutar de todos los derechos humanos, incluidos el derecho a la igualdad de trato ante la ley y el derecho a ser protegido contra la discriminación por diversos motivos.(Organización de las Naciones Unidas, s/f)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que la no discriminación, es un principio transversal en el derecho internacional de derechos humanos. El principio de no discriminación se complementa con el principio de igualdad, como lo estipula el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. No obstante, para lograr la igualdad real se debe atender a las circunstancias o necesidades específicas de las personas.(Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2020)

Lo anterior nos sirve para apuntar que, desde la perspectiva jurídica, la igualdad implica que la persona humana es titular de los mismos derechos y obligaciones, aunque existan diferencias notables entre los titulares de estos derechos. En este sentido, el legislador debe atender las características en sujetos de situaciones similares a fin de establecer disposiciones semejantes para estos y diferentes para aquellos cuyas particularidades que de este modo el principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Una vez establecido el concepto de igualdad desde la perspectiva jurídica, podemos entender la razón por la que el principio de igualdad y no discriminación cuenta con un amplio marco jurídico. En el contexto internacional, podemos partir por la Declaración de Derechos Humanos, la cual en el artículo 7 deja en claro que “todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley.

Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación” (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 1948).

Se puede también hacer mención de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual en el artículo 1.1 indica que: Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (Organización de los Estados Americanos, 1969).

En este mismo tenor, el artículo 24 de la misma convención establece que: Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. (Organización de los Estados Americanos, 1969).

Otro ejemplo palpable es el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que señala con claridad que: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 1976).

Ahora bien, los Estados miembros tanto a la Organización de Naciones Unidas, como a la Organización de los Estados Americanos, se obligan a cumplir lo pactado en los acuerdos y tratados firmados de los que sean parte, por lo que en sus derechos domésticos deben implementar los ajustes que sean necesarios para armonizar su legislación

con los tratados internacionales y a su vez deben implementar acciones positivas que salvaguarden estos derechos.

México por su cuenta, en el 2011, realizó una reforma constitucional, que modifica de manera significativa el reconocimiento de los Derechos Humanos en México. Esta reforma puede resumirse en 3 puntos principales:

- La incorporación de todos los derechos humanos plasmados de los tratados internacionales como derechos constitucionales.
- La interpretación de conformidad y pro persona, lo que implica que toda autoridad deberá de interpretar en todo tiempo de la manera que mejor favorezca a la persona.
- La obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como la responsabilidad de reparar el daño.

El principio de igualdad no está contenido solamente en esta reforma, sino también en diversos artículos de nuestra constitución, tales como los artículos 1, 2, 4, 12 y 13, los cuales manifiestan este principio de la siguiente manera:

- *Primero.* Además de la equiparación de los derechos humanos al rango constitucional, también prohíbe la esclavitud.
- *Segundo.* En el inciso B, indica que los tres niveles de poder, deberán establecer las acciones positivas para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y erradica prácticas discriminatorias.
- *Cuarto.* La mujer y el hombre son iguales ante la ley.
- *Doce.* Nuestra nación no otorga títulos de nobleza, ni se les da efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.
- *Treceavo.* En nuestro país, nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales, ni tampoco ninguna persona o cor-

poración puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

Así pues, este marco normativo y jurídico, deja en claro la paridad ante la ley, garantizando un trato igual a todos, aun cuando sus circunstancias sean diferentes. Ya que, si bien es cierto que, cada persona cuenta con características particulares que lo hacen diferente del resto, también es cierto que estas diferencias no modifican su naturaleza humana, es decir, no la hacen distinta del resto, por lo que cualquier trato diferenciado ante la ley es inadmisibile.

Diagnóstico de desigualdad de los pueblos originarios

En México existe un marco jurídico sólido que salvaguarda el principio de igualdad, sin embargo, la discriminación es un hecho latente que coarta este principio, limitando las oportunidades, así como el pleno ejercicio y goce de los derechos plasmados en nuestra Constitución Política. Uno de los grupos que ha padecido de este mal desde el periodo colonial son los pueblos originarios. Las condiciones en las que están inmersos, los coloca en un estado de alta vulnerabilidad.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el 2020, México contaba con una población de 126'014,024 personas, de los cuales 7'364,645, son mayores de 3 años y hablan una lengua indígena(INEGI, 2021), lo que representa un 5.84% de la población total. Sin embargo, más de 25 millones, una quinta parte de la población, se reconocen como indígenas, aunque no hablen una lengua indígena. Este sector de la población, lamentablemente ocupa los lugares extremos de la pobreza y de la marginación en México.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el 2015, señaló que los 15 municipios o delegacio-

nes que tenían los mayores porcentajes de personas en situación de pobreza son:

- Oaxaca: Santos Reyes Yucuná, Santa María Zaniza, San Juan Ozolotepec, Coicoyán de las flores, San Simón Zahuatlán, Santo Domingo Ozolotepec, Santiago Tlazoyaltepec, San Miguel Tilquiápam.
- Chiapas: Aldama, Chanal, San Juan Cancuc, San Andrés Duraznal, Nicolás Ruíz, Chalchihuitán.
- Guerrero: Cochoapa el Grande. (CONEVAL, 2020)

Es importante resaltar, que la población de estos municipios es indígena. Esta posición desventajosa en relación con el resto de la sociedad hace que la vulnerabilidad de los indígenas sea motivo de preocupación nacional. Al interior de los hogares indígenas los niños, las mujeres y los ancianos viven en condiciones de mayor riesgo.

La vulnerabilidad característica de los indígenas, ha prevalecido desde el periodo colonial hasta nuestros días. En este periodo los indígenas fueron despojados de sus tierras, se les impusieron nuevas creencias, disminuyó la población indígena por las masacres de tribus conquistadas y por las enfermedades. Además, a las tribus conquistadas las supeditaron a un sistema político y económico que los segregó y explotó.

En el 2015, Según la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 623 de 2,457 de los municipios del país, son indígenas, distribuidos de la siguiente manera: Campeche: 4; Chiapas: 45; Chihuahua: 5; Durango: 1; Guerrero: 23; Hidalgo: 23; Jalisco: 2; Estado de México: 2; Michoacán:8; Nayarit: 2; Oaxaca: 293; Puebla: 58; Querétaro: 1; Quintana Roo: 5; San Luis Potosí: 14; Veracruz: 46; Yucatán:90. Tal como se observa, la gran mayoría de ellos concentrados en el sur del país.

En estos municipios, algunos indicadores de la CDI nos muestran la precaria situación y ponen en evidencia la vulnerabilidad en la que se

encuentran, por ejemplo el índice de mortalidad infantil, en las comunidades indígenas es 58% mayor a la media nacional, la desnutrición crónica menores de 5 años asciende a un 44% contra el 17.7% nacional, el número de muertes maternas de las mujeres indígenas que triplica al de las no indígenas, la esperanza de vida en estos grupos es de 69 años contra la media nacional de 74, entre otros.

Por otro lado, además de las severas deficiencias en alimentación, la falta de saneamiento, las precarias condiciones de salud y educación (el alto índice de deserción escolar, la dificultad para avanzar a otros niveles educativos prácticamente inexistentes en las regiones indígenas); la dispersión, el difícil acceso y el aislamiento geográfico de gran parte de las comunidades indígenas; la escasez de empleo, el bajo o inexistente ingreso, el deterioro ecológico, los problemas productivos y de comercialización, la expoliación y explotación de la fuerza de trabajo, la falta de acceso pleno a los órganos de administración e impartición de justicia, el caciquismo, la violencia armada e incluso las persecuciones religiosas son, entre otros, factores que han acentuado las tendencias históricas de la desigualdad y la vulnerabilidad de la población indígena.

Basta añadir que 88% de los municipios indígenas se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación y que, debido a la migración, un gran número de indígenas habita campamentos insalubres en los campos agrícolas o ha engrosado los cinturones de miseria de las ciudades medianas y de las grandes urbes.

La enorme dispersión que caracteriza la ubicación de las comunidades indígenas es uno de los resultados del largo proceso histórico de exclusión y marginación a que han sido sometidos los pueblos indígenas. Esta dispersión geográfica constituye un obstáculo para lograr su inclusión y la debida atención por parte de las dependencias gubernamentales.

Sin embargo, la expectativa de que, a todas las comunidades, sin importar el lugar ni el tamaño, se les dotará de los servicios satisfactorios básicos no puede cumplirse. Por ello, las instituciones gubernamentales de los tres niveles de gobierno deben iniciar un profundo proceso de reflexión participativo y democrático con las comunidades y los pueblos para encontrar juntos nuevas alternativas que permitan superar el aislamiento y las condiciones de extrema pobreza.

Por lo anteriormente expuesto, queda más que claro que se deben de implementar medidas que aminoren las condiciones sociales y económicas desventajosas en las que se encuentran los grupos indígenas, buscando disminuir la inequidad existente hacia estos grupos, sobre todo en materia jurídica. Y si bien la definición constitucional de México como una nación pluricultural, significa que en su seno existen diversas culturas, con sus propias formas organizativas y que el Estado se compromete a promover su desarrollo.

No obstante, la noción de pluriculturalidad apenas empieza a ser comprendida por el conjunto de la sociedad nacional, no sin mostrar reticencias de algunos sectores que continúan percibiendo la existencia de los indígenas como signo de atraso y obstáculo para el desarrollo.

Áreas de oportunidad que deben atenderse en materia indígena

En México, los pueblos originarios desde la colonia iniciaron una lucha por obtener el reconocimiento y respeto a sus formas de vida. La postura estatal se ha limitado a generar programas que lejos de atender las necesidades de estos grupos, se han enfocado más a la asimilación de los mismos al contexto nacional. Lo que ha provocado que no existan relaciones igualitarias colocando en segundo término las peticiones de los pueblos indígenas.

El Dr. Rodolfo Stavenhagen, relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos, en su informe de 2012 señala algunos focos rojos que deben atenderse en materia indígena:

- *Tierra, territorio y recursos naturales.* El régimen agrario nacional ha desconocido los límites tradicionales de los pueblos indígenas. Es importante señalar que estos límites no están apegados propiamente a la frontera geográfica de las entidades federativas. Muchos grupos indígenas se encuentran asentados en diferentes entidades. En el informe se señala que los pueblos indígenas que “intentan obtener reconocimiento de sus derechos a las tierras a través del sistema agrario obtienen resultados limitados”(Oficina del alto comisionado de derechos humanos de las Naciones Unidas, 2018)
- *Autonomía, libre determinación y participación política.* El régimen agrario presenta limitaciones al autogobierno de los pueblos indígenas, ya que establece una estructura¹ que dista mucho de las instituciones políticas comunales indígenas.
- *Derecho a determinar sus prioridades de desarrollo.* El estado de pobreza en el que se encuentran las comunidades indígenas obedece en gran medida a las políticas públicas insuficientes implementadas por el aparato estatal. Los pueblos indígenas en muchos casos son despojados de sus tierras para dar paso a los intereses del estado en detrimento de los intereses comunitarios. Las concesiones mineras, hidroeléctricas y de energía eólica otorgadas a la iniciativa privada en territorios indígenas es un claro ejemplo.
- *Consulta y consentimiento libre, previo e informado.* Los pueblos indígenas no son considerados en las consultas públicas o estas no cuentan con las herramientas necesarias que permitan brindar ac-

1. Los tres órganos del ejido en México: La Asamblea, El Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

ceso a esta minoría. De tal manera, que las consultas terminan siendo tendenciosas, y alejadas del deseo de las comunidades indígenas.

- *Violencia, impunidad y acceso a la justicia.* Si bien los usos y costumbres de los pueblos indígenas están contemplados en nuestro marco jurídico, muchos de ellos no logran el reconocimiento del sistema judicial, supeditándolos así al sistema estatal. Es evidente que el estado se ha visto rebasado para atender las necesidades de estas comunidades. Existen algunas áreas de vital importancia que deben atenderse:

a) Materia Penal

En 1991, se efectuaron modificaciones significativas en materia penal. Se considera contar con un traductor en todos los juicios y procedimientos en los que los indígenas sean parte, con el objeto de que tanto las autoridades encargadas de administrar justicia como las personas juzgadas no enfrenten la barrera lingüística y se agilice el proceso. Así mismo, se otorgaron facultades a los juzgadores para allegarse de peritajes culturales, con el fin de considerar los usos y costumbres de los imputados antes de dictar sentencia.

Sin embargo, a pesar de estas previsiones legales, el sistema judicial está rebasado por la variedad de lenguas indígenas y no existe aún una práctica institucional que brinde estos servicios a las personas sujetas a proceso y por lo tanto garantice la protección de estos derechos.

Es importante señalar, que es común que los indígenas involucrados en procesos penales desconozcan sus derechos, carezcan de una asesoría adecuada en su defensa jurídica y queden en estado de indefensión debido a las condiciones de pobreza en la que viven. La pobreza, además, representa un obstáculo para alcanzar la libertad, porque al no contar con el recurso pecuniario para el pago de fianza, cauciones, multas y reparaciones de daño, de manera automática quedan privados de su libertad. La falta de conocimiento de quienes imparten justicia,

la escasa capacitación en esta materia y las actitudes discriminatorias también inciden sobre los derechos de los indígenas. Así pues, los presos y los inculpados indígenas enfrentan dificultades ya que en sus procesos penales carecen de una adecuada defensa, de un traductor, de la consideración de su diferencia cultural y de sus recursos económicos.

b) Materia Agraria

Los problemas en materia agraria en México son arraigados y complejos. Para los pueblos originarios, estos problemas se derivan por la incorrecta limitación de los terrenos, por exclusión de supuestas propiedades a su interior y por sobre posición de planos. Estos conflictos limitan el desarrollo de las comunidades y obstaculizan su acceso a programas sociales que se basan en la posesión de la tierra, y a la protección y usufructo de los recursos naturales.

Las controversias agrarias más comunes surgen por la posesión de parcelas, por sucesión de derechos, por desacuerdos con los órganos de representación del ejido o la comunidad. La inseguridad en la posesión de la tierra lleva implícita también la de la apropiación de los recursos naturales. Los actos de despojo e invasión, la explotación ilegal de los bosques pone en riesgo el patrimonio de muchas comunidades indígenas.

c) Materia Civil

La falta de documentos del registro civil es una realidad que afecta a los integrantes de las comunidades indígenas. El aislamiento geográfico en el que se encuentran inmersos las comunidades indígenas y los costos arancelarios de los trámites en el Registro Civil y no contar con servicio en la lengua indígena, son los principales factores para que los indígenas no tengan acceso a estos servicios. Situación que, entre otras cosas, limita su acreditación ante los órganos de administración y procuraduría de justicia, reduce la posibilidad de recibir servicios pú-

blicos y participar en programas gubernamentales. Carecer de acta de nacimiento no es sólo la falta de un documento, sino la imposibilidad de acreditar la identidad y la nacionalidad de un individuo.

Por otro lado, muchos indígenas, cumplen la mayoría de edad y por no contar con un acta de nacimiento, o por la lejanía de los módulos del Instituto Nacional Electoral, no tramitan su credencial de identificación oficial, lo que ocasiona no poder ejercer el derecho de voto, que es un derecho inalienable de todos los mexicanos.

d) Materia Laboral

Dadas las condiciones de pobreza y miseria en que viven los pueblos indígenas, los ha arrojado a migrar en busca de mejores opciones laborales, que les otorgue una mejora en la calidad de vida. Sin embargo, la falta de preparación académica y de traductores, y la gran necesidad de obtener un empleo, han llevado a los indígenas a aceptar empleos que violenten sus garantías individuales.

La situación se agrava aún más, cuando el proceso migratorio no se limita a los límites nacionales, sino cuando se convierten en inmigrantes internacionales indocumentados. El apoyo legal a los inmigrantes (indígenas o no indígenas) representa un reto, especialmente en materia de difusión y capacitación.

e) Derechos Humanos

La condición de vulnerabilidad en la que se encuentran los pueblos originarios, ha ocasionado que sean víctimas recurrentes de violaciones a sus derechos humanos. Por las características de nuestro sistema judicial y la complejidad inherente de las condiciones de los indígenas, en algunas ocasiones, no se logran sentencias justas, orillando a los indígenas a buscar justicia en espacios alternos al sistema judicial, como en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, incluso existen casos que han traspasado las fronteras, llegando a la mesa de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Durante los años 2019 y 2020, en la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos se admiten cuatro casos indígenas: 1) Gaudencio Santiago Ayuso y Raúl Santiago Martínez, 2) Pedro Núñez Pérez y Otros, 3) Fernández Ortega, 4) Rosendo Cantú. Los que se describen a continuación:

1. Gaudencio Santiago Ayuso y Raúl Santiago Martínez. Los defensores Oaxaqueños por los Derechos Humanos quienes fungen como peticionarios de las víctimas Gaudencio Santiago Ayuso y su hijo Raúl Santiago Martínez, citan que fueron sometidos a una investigación ministerial por el aparente robo a la tienda estatal DICONSA, S.A. de C.V. Raúl, en ese entonces de doce años de edad, fue privado infundadamente de su libertad, confinado y sujeto a maltrato físico y psicológico por funcionarios de la Agencia del Ministerio Público de San Agustín Loxicha y de la Policía Ministerial del estado de Oaxaca. Las presuntas víctimas son indígenas zapotecos originarios de la comunidad Tierra Blanca, San Vicente, región de Loxicha, Oaxaca. CIDH, Informe No. 307/20. Petición 934-11. Admisibilidad. Gaudencio Santiago Ayuso y Raúl Santiago Martínez. México. 11 de octubre de 2020.
2. Pedro Núñez Pérez y otros. El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas y Organización Xinich quienes son la parte peticionaria de las víctimas Pedro Núñez Pérez y otras cuarenta y nueve personas. En la cual denuncian numerosas violaciones a los derechos protegidos bajo la Convención Americana por parte del Estado mexicano que habrían tenido lugar en un enfrentamiento violento entre las comunidades indígenas de Viejo Velasco y Nueva Palestina, en el municipio de Ocosingo Chiapas, con la participación de agentes estatales en el marco de una estrategia de despojo

- territorial. CIDH, Informe No. 264/20. Petición 1594-10. Admisibilidad. Pedro Núñez Pérez y otros. México. 25 de septiembre de 2020.
3. Fernández Ortega y otros. La Organización del Pueblo Indígena Tlapaneco/Me'phaa; Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan A.C.; Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) como representante de la señora Inés Fernández Ortega, quien es una mujer indígena perteneciente a la comunidad indígena Me'phaa, residente en Barranca Tecoani, estado de Guerrero. Se hace referencia a la responsabilidad internacional del Estado por la violación sexual cometida en perjuicio de Inés Fernández Ortega por parte de agentes militares, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables. Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2019.
 4. Rosendo Cantú y otra. La Organización del Pueblo Indígena Tlapaneco/Me'phaa; Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan A.C.; Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) quienes actúan como representantes de Valentina Rosendo Cantú y Yenys Bernardino Sierra. La señora Rosendo Cantú es una mujer indígena, perteneciente a la comunidad indígena Me'phaa, en el Estado de Guerrero. Estas poblaciones aún conservan sus tradiciones e identidad cultural y residen en los municipios de gran marginación y pobreza. El caso se produce en un contexto de importante presencia militar actuando en perjuicio de la señora Rosendo Cantú por violencia física y sexual. Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de marzo de 2020.

Errores institucionales en la atención a los pueblos originarios

El estado mexicano, abraza el concepto de composición pluricultural del artículo 2 Constitucional para generar una identidad nacional. Sin embargo, se contradice al abrazar la idea de incorporación del indígena al sistema dominante, porque lejos de favorecer el desarrollo y bienestar de los pueblos originarios, lo que ha provocado es que exista un rechazo a este sistema y continúe de manera sistemática la segregación de las comunidades indígenas en nuestro país, ya que estas muestran resistencia a la imposición de la asimilación y claman por el respeto a su cosmovisión.

El diseño de políticas públicas en materia indígena, se ha sustentado en un proceso de asimilación forzado, donde con rasgos paternalistas y de dependencia. Se ha pretendido impulsar a los pueblos originarios con programas sociales limitados a proporcionar servicios básicos, infraestructura y ayudas económicas, sea en especie o recurso monetarios, con el fin de que los indígenas absorban una cultura ajena, ocasionando que se aislen para poder conservar sus usos y costumbres, aunque esto les ocasione enfrentarse a condiciones de pobreza extrema.

Las autoridades en turno, no han buscado diseñar políticas públicas que consideren las diferencias culturales, respeten su autonomía y comprendan la interculturalidad en la que están inmersos los pueblos originarios en México. Existe un vasto y nutrido marco jurídico internacional en materia indígena, en el que podría sustentarse el diseño de políticas indigenistas. Un ejemplo puede ser el convenio 169 de la OIT, el cual reconoce las aspiraciones de los pueblos originarios de asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro de marco de los Estados en que viven.

El desarrollo de pueblos indígenas no se soluciona con la implementación de estas políticas que de manera superficial dan atención a las necesidades inmediatas de los indígenas. Existe un problema de fondo que no se aborda de manera apropiada: los indígenas claman ser escuchados y tomados en cuenta en la toma de decisiones que involucren a sus comunidades.

Es evidente que el rezago indígena no obedece solamente al aspecto económico. Es necesario que también se reformule que los pueblos indígenas sean sujetos de derecho colectivos y entidades de derechos públicos. Las instituciones omiten que un elemento fundamental de los pueblos originarios es el sentido de comunidad, es decir la unidad social indígena está vinculada a la identidad del grupo.

Desde 1920, el estado ha adoptado políticas asistencialistas, que han fomentado un lazo de dependencia asimétrica entre los pueblos indígenas y el estado. Estas políticas no rompen con el estado de pobreza, marginación, exclusión y despojo en la viven los indígenas desde el periodo colonial.

Sin duda, la falta de articulación entre el estado y los pueblos originarios está presente en el diseño de programas y políticas públicas. De acuerdo con la CDI “los programas enfocados al ámbito productivo presentan problemas en la gestión y producción, pues hay poblaciones que no pueden ajustar sus proyectos a las especificidades de los programas, teniendo que recurrir a técnicos que pueden tener intereses propios.”(Muñoz, 2014)

El reconocimiento pleno de la pluriculturalidad de México debe modificar la relación entre el Estado y los pueblos originarios. Los pueblos originarios no buscan dividir al país al reclamar autonomía, buscan si no desaparecer, al menos si aminorar la injusticia requiere una reforma sustantiva que modifique de manera armonizada nuestro marco jurídico e incorpore el derecho indígena.

Existen algunos avances respecto a la autonomía de minorías étnicas en este sentido en el orbe, evidentemente con características muy sui generis, que podrían ser ejemplo para nuestra nación. Tal es caso de los parlamentos propios de los vascos, catalanes y gallegos en España y el parlamento del grupo étnico *Moskitos* en Nicaragua.

Siendo uno de los grupos vulnerables con mayor número poblacional en el país, no hay una representatividad proporcional en los Congresos locales o el Congreso de la Unión, cuando ellos están contribuyendo en la construcción de un estado más justo.

No se puede seguir con la inercia de implementar programas asistencialistas. Para realizar este cambio estructural, es necesario el diálogo y la consulta, sobre todo al implementarse cualquier acción que pueda generar alguna afectación directa o con daños colaterales para los pueblos originarios. Las propias comunidades deben definir sus prioridades de desarrollo.

Si bien una reforma estatal en materia indígena está en un horizonte lejano, hay acciones que pueden implementarse a corto plazo, por ejemplo la armonización de nuestra legislación con los tratados internacionales en materia indígena de los que ya somos parte; diseñar y operar políticas públicas de manera conjunta con los pueblos originarios, tal como la señala el inciso B, del artículo 2 Constitucional: “La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán 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.(Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020)

Ya que este país no debe moverse sin la voz de los pueblos originarios, porque entonces tenemos un diseño de país sesgado donde la

estrategia de desarrollo está construyendo brechas profundas de inequidad y desigualdad.

Se puede concluir en este apartado que en la medida en la que aceptemos las diferencias del otro, como parte sustantiva de la conformación del estado mexicano, encontraremos entonces la paz.

Conclusiones

Las líneas de acción del estado para atender a los pueblos originarios se han limitado a generar políticas públicas con corte asistencialista. Esta condición no ha favorecido a las comunidades indígenas para romper con la desigualdad y salvaguardar sus derechos humanos.

No resulta conveniente seguir diseñando políticas públicas tan ajenas y desarticuladas de la realidad a la que se enfrentan este segmento de la población. Omitir las particularidades de los pueblos originarios trae como resultado acciones paliativas que no resuelven de fondo el problema del indigenismo en México.

Es relevante que en el diseño de las políticas públicas se incorpore la interculturalidad, ya que esta última aboga por la defensa de la diversidad y el respeto. Implica reconocimiento y comprensión ante la presencia de otras culturas. Las relaciones interpersonales deben sustentarse en el conocimiento y reconocimiento.

Tal como lo señala Bauman “La desigualdad no debe atenderse exclusivamente desde el ingreso per cápita, sino desde diferentes frentes: pobreza, la vulnerabilidad social, la corrupción, la acumulación de peligros, la humillación.” (Bauman, 2011) por tal razón las acciones realizadas por los gobiernos nacionales, son acciones limitadas a resolver problemas materiales y no estructurales.

Escuchar y entender las necesidades de las comunidades indígenas auxiliará a crear políticas públicas incluyentes e interculturales que fomenten una sociedad más justa y que de manera paulatina promue-

va una relación simétrica y positiva entre los pueblos originarios y el estado. Incorporar consultas públicas en las comunidades indígenas podría ser de utilidad.

Por otro lado, la operación de los programas asistencialistas debe modificarse. Si el recurso destinado para esos fines se canaliza a programas productivos, que lleven consigo acompañamiento para alcanzar metas específicas, los resultados serán más asertivos.

La participación y representación política indígena en nuestro Congreso de la Unión es limitada, llama particularmente la atención que la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República durante las legislaturas LXII, LXIII, LXIV ha sido integrada por miembros no indígenas, con esto no se pretende denostar la trayectoria política y académica de los miembros de esta comisión, pero si se puede enfatizar la clara ausencia de participación indígena en una comisión sustantiva.

Sin duda se requiere un cambio en el diseño, implementación y operación de políticas públicas, donde la inclusión y el reconocimiento del otro sean pilares fundamentales.

Bibliografía

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (10 de Diciembre de 1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Recuperado el 23 de Enero de 2021, de https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Bauman, Z. (2011). *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado el 18 de noviembre de 2018, de http://www.fondodeculturaeconomica.com/subdirectorios_site/libros_electronicos/desde_la_imprensa/002290R/files/publication.pdf

- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y Libertad*. (Paidós, Editor) Recuperado el 31 de Enero de 2021, de <https://socialesenpdf.files.wordpress.com/2013/09/65206640-bobbio-igualdad-y-libertad.pdf>
- Cámara de Diputados. (4 de Diciembre de 2018). *Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. Recuperado el 8 de diciembre de 2018, de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545778&fecha=04/12/2018
- Cámara de Diputados. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 23 de Enero de 2021, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_190221.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado el 1 de mayo de 2020, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2020). *¿Qué son los derechos humanos?* Recuperado el 13 de Febrero de 2021, de <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos#:~:text=El%20principio%20de%20la%20no,incluyen%20tanto%20derechos%20como%20obligaciones>.
- CONEVAL. (2020). *Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015*. Recuperado el 10 de Febrero de 2021, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>
- Díez, J. M. (2011). Recuperado el Febrero de 23 de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000200015
- INEGI. (2021). *Población de 3 años y más hablante de lengua indígena por entidad federativa según sexo, 2010 y 2020*. Recuperado el 15 de Febrero de 2021, de https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=LenguaIndigena_Lengua_01_3d9fd443-d336-4897-ae45-d78coef85a30
- Muñoz, A. E. (13 de Julio de 2014). Reconoce la CDI fracaso de proyectos productivos aplicados en grupos indígenas. *La Jornada*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2018, de <https://www.jornada.com.mx/2014/07/13/politica/013n1pol#>

- Oficina del alto comisionado de derechos humanos de las Naciones Unidas. (2018). *Los derechos de los Pueblos Indígenas en México: Una mirada desde los organismos del sistema de naciones unidas*. México: ONU-DH México.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. (23 de Marzo de 1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Recuperado el 23 de Enero de 2021, de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas. (s/f). *Fundamento de las Normas Internacionales de Derechos Humanos*. Recuperado el 13 de Febrero de 2021, de <https://www.un.org/es/sections/universal-declaration/foundation-international-human-rights-law/index.html>
- Organización de los Estados Americanos. (22 de Noviembre de 1969). *CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)*. Recuperado el 23 de Enero de 2021, de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm