

Capítulo 4

Los derechos de la niñez indígena

4.1. RECOMENDACIONES DEL RELATOR ESPECIAL

El Relator Especial de la ONU, el Dr. Rodolfo Stavenhagen, en su informe,¹ señala de manera clara y precisa la situación de los niños indígenas en México.

El citado documento tiene dos divisiones que tratan de este tema. El apartado E. Derechos de las Mujeres, los niños y los migrantes indígenas y en los párrafos 46, 47 y 48; en el apartado F. Educación, lengua y cultura, párrafo 49, donde destaca lo siguiente:

- Es preocupante la situación de las mujeres y los niños indígenas.
- Son alarmantes los pocos datos existentes sobre niños indígenas.
- 56% de los niños indígenas del país padecen desnutrición.
- 690,000 menores indígenas de 4 años sufren desnutrición y estatura disminuida.
- Es mayor la mortalidad infantil en niños indígenas que en la población promedio del país.
- Los niños migrantes indígenas son particularmente vulnerables. En el Distrito Federal, su situación se caracteriza por la mendicidad, el ambulante, actividades delictivas vinculadas a la pobreza, sin vivienda o albergue adecuado, carentes de apoyo y seguridad, además de ser continuamente víctimas de abusos y extorsión.
- La capacitación de los maestros bilingües para la educación de niños indígenas es todavía insuficiente, a pesar de los esfuerzos que desde los años sesenta realiza la Secretaría de Educación Pública.
- El 39% de la población indígena, entre 5 y 24 años, no asiste a la escuela.

Al respecto, el Relator Especial hace tres recomendaciones puntuales en los siguientes párrafos:

92. Cualquier información confiable sobre violaciones de mujeres/niñas indígenas deberá ser investigada de oficio por el Ministerio público aunque no medie una denuncia formal.

100. Deberá elaborarse un esquema de protección especial a migrantes indígenas en zonas urbanas y áreas agrocomerciales, con especial atención a mujeres y niños, así como a los indígenas de países centroamericanos que transitan por el territorio nacional.”

102. El sistema de educación bilingüe intercultural en el país deberá ser fortalecido institucionalmente y dotado de recursos suficientes para cumplir eficientemente sus objetivos.

4.2. RESPUESTA DEL GOBIERNO MEXICANO A LAS RECOMENDACIONES DEL RELATOR ESPECIAL

Por su parte, el Gobierno mexicano, en su Carta de respuesta señala las siguientes acciones que decide impulsar respecto a las recomendaciones del Relator Especial:

92. El Gobierno mexicano vigilará, en el ámbito de su competencia, que todo delito que atente contra la integridad y libertad sexual en perjuicio de toda mujer indígena sea investigado en términos de lo establecido en la Constitución y en los códigos penales y de procedimientos penales.

¹ Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Comisión de Derechos Humanos, ONU, 23 de diciembre de 2003, p. 23.

100. El Gobierno mexicano fortalecerá el Programa de Atención a Jornaleros Migrantes, así como el diseño de programas de migrantes indígenas en zonas urbanas, que pongan especial atención e interés en las mujeres y niños.

102. Por acuerdo del Presidente de la República, la SEP creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, misma que será fortalecida con el objetivo de asegurar que todos los mexicanos, especialmente los niños indígenas en edad escolar, estén incluidos en el proceso educativo adoptando medidas de carácter presupuestal para mejorar la atención en la materia. (Sobre esta recomendación, véase el capítulo quinto de este volumen).

Cabe señalar que, en la Respuesta del Gobierno mexicano, se describen también las “Cinco Acciones gubernamentales sobre desplazados internos durante 2003”, que comprenden a niños migrantes; en su tercer punto se señala que:

La SEP lleva a cabo en 15 entidades el “Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes”, con el fin de fortalecer la educación primaria entre la población infantil migrante. Aunque este programa no está específicamente dirigido a dicha población desplazada, en algunos Estados comprende a esta población. Según el gobierno, en 2003, 1,014 educadores atendieron a 14,024 niños y niñas migrantes, con un costo de \$8'452,400.00. Asimismo, contempla ponerlo en práctica en Estados donde se encuentra la mayor concentración de población desplazada.

En el quinto y último punto de este apartado se mencionan las acciones realizadas por el gobierno del Estado de Chiapas, a través de su programa de “Atención Integral a la población desplazada del Estado de Chiapas”, el cual comprende, según el documento citado: salud, nutrición infantil, acciones de saneamiento, alimentación, abrigo, apoyo psicológico, educación, apoyo jurídico y procuración de justicia, desarrollo económico, rehabilitación, organización para el trabajo de hombres y mujeres y fortalecimiento cultural.

4.3. SEGUIMIENTO DEL OBSERVATORIO CIUDADANO

En ocasión de la visita del Relator especial, el Fideicomiso para la Salud de los Niños Indígenas de México, A. C y la Academia Mexicana de Derechos Humanos, le presentaron conjuntamente informaciones fidedignas que muestran la gravedad de la situación:

Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (2003), la población total de México en 2003 es de alrededor de 103 millones de habitantes, sin embargo... “Las cifras del INEGI son inexactas. Por un lado, hay un subregistro de la población indígena: muchos de los niños nacen y mueren sin nunca haber sido tomados en cuenta. Las autoridades de registro están lejos de las zonas indígenas, en el trámite, típicamente, maltratan a los indígenas, habitualmente éstos carecen de los documentos solicitados para el registro de un niño, como constancia oficial de domicilio, acta de nacimiento de los padres, etc., lo cual da como resultado un subregistro notable, que podría variar en comunidades del 15 al 40%. La mortalidad infantil es mucho más frecuente en niños indígenas que en la población infantil promedio del país. Un gran número de niños indígenas también viven en las ciudades en situaciones de pobreza extrema (...) El censo de INEGI no distingue población indígena rural y población indígena que haya migrado a zonas urbanas, siendo en ambos casos la problemática y realidad cotidiana muy diferente (...) No sólo se ignora demográficamente a los menores de 5 años que sean indígenas, sino que, además, se les trata por su calidad de indios, como discapacitados, empobrecidos y vulnerados (...) La magnitud y la gravedad de la desnutrición en comunidades menores de 700 habitantes, en los *focos rojos de desnutrición*, es de inhumana condición y viola los más elementales derechos humanos”.

Para el Fideicomiso para la Salud de los Niños Indígenas de México y la AMDH, “entre los *focos rojos de la desnutrición* existen ciertas zonas del país en las que la pobreza y violación a los derechos de los niños indígenas son más críticas: La Montaña, Guerrero; Centro de Yucatán; Chiapas; La Huasteca Hidalguense y la Veracruzana; Sierra de Oaxaca y Puebla; El Mezquital, Hidalgo... La atención de las estas 6 zonas podría

evitar hasta el 80% de las muertes por desnutrición, de niños indígenas en México.”² (...) “El caso de Chiapas, en 1990 se hizo un primer diagnóstico de salud. Los resultados indican que 87% de las niñas y niños presentan desnutrición crónica, que se refleja en la corta talla para su edad (FISANIM, 1990). La mortalidad infantil ha llegado a cifras tan preocupantes que mueren 109 niños por 1,000 nacidos vivos y se estima que 50,000 muertes al año en México, tienen que ver con la relación sinérgica que se establece entre la desnutrición y las enfermedades infecciosas. Estas muertes silenciosas también constituyen un crimen. Se estima que las niñas y los niños menores de 5 años y las mujeres en ejercicio reproductivo suman el 35% de la población; si se incluyen al grupo de 5 a 14 años, esta población alcanza el 70%. Además, el 83.6 % de la mortalidad infantil en regiones indígenas tienen como causa las infecciones intestinales (FISANIM, 2003)”³

La AMDH constata, con preocupación, la falta de políticas específicas de atención a la niñez indígena y propone que éstas sean permanentes y no coyunturales. Al respecto, nos preocupa que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que es el órgano “rector del campo de la asistencia social y coordinador del Sistema compuesto por los órganos estatales y municipales” (<http://www.dif.gob.mx>), no contemple, siquiera desde un enfoque asistencial, a la niñez indígena.

Tal y como lo define el artículo 4º de Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, que lo regula, “el DIF es el responsable de la atención de menores en situación de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos de maltrato, menores infractores, alcohólicos, fármacodependientes e individuos en condición de vagancia, mujeres en período de gestación o lactancia, ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o desamparo, inválidos, indigentes, personas que por su ignorancia requieran servicios asistenciales, víctimas de la comisión de delitos en Estado de abandono, familiares que dependen económicamente de aquellos quienes se encuentran detenidos, habitantes del medio rural o urbano marginados y de las personas afectadas por desastres.” (www.dif.gob.mx) En dicho sitio, como indicamos, no hay programas específicos para la niñez indígena.

Al respecto, la AMDH se pronuncia por la urgencia de diseñar políticas globales a favor de la infancia indígena; además, considera que:

- La niñez indígena en México es uno de los sectores más vulnerables de nuestra población, receptores de múltiples violaciones a sus derechos humanos, (alimentación, salud, educación, protección jurídica, etc.), por lo que debe ser objeto de atención prioritaria del Estado y considerarse por ello, como sostiene Ofelia Medina, focos rojos de desnutrición.
- La falta de políticas públicas respecto a niñez indígena y la ausencia de un diagnóstico en la materia, sólo permite vislumbrar un tenue lindero entre la indiferencia y la ignorancia de las autoridades, como si habláramos de normatividades pertenecientes a universos jurídicos y político-culturales diferentes. Se excluye, pero también se invisibiliza a la niñez indígena, porque no se le quiere ver y mucho menos atender, siendo esto irrenunciable responsabilidad del Estado. Hablamos, en el año 2000, de una población de 3, 634,405 niños y niñas indígenas, entre las edades de 0 a 14 años de edad.⁴
- Lo anterior aunado al desconocimiento de cómo aplicar los diversos tratados internacionales y la jurisprudencia en la materia, así como la inaplicabilidad de las leyes internas que no cuentan con mecanismos de exigibilidad, genera incertidumbre e inseguridad para garantizar una eficaz promoción y defensa de los derechos de los niños y niñas indígenas.
- Al respecto, el Informe Alternativo para el Comité de los Derechos del Niño, de la Organización de Naciones Unidas 1992-2004, elaborado por la Red por los Derechos de la Infancia, refiere que: “en México existe una tendencia creciente a crear leyes en materia de derechos de la infancia carentes de mecanismos de justicia y exigibilidad. Establecen un marco jurídico débil, no favorecen el desarrollo de

² Tercer Mensaje. Los Derechos de los niños y las niñas indígenas de México. Documento preparado por la *Academia Mexicana de Derechos Humanos* y el *Fideicomiso para la Salud de los Niños Indígenas de México, A. C.*, como una respuesta a la convocatoria a presentar propuestas sobre derechos humanos para el Diagnóstico y el Plan Nacional de Derechos Humanos que se prepara en colaboración con el Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

³ *Ibidem*.

⁴ Fuente INI-CONAPO. Estimaciones de la Población Indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.

políticas públicas que protejan los derechos y permite la instrumentación de principios y disposiciones discriminatorias y contrarias al derecho internacional”.⁵

4.4. EL QUEHACER LEGISLATIVO EN MATERIA DE DERECHOS DE LA INFANCIA

Entre 2004 y 2005 se presentaron seis iniciativas de reforma a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LPDNNA): dos son del Partido de Acción Nacional, otras dos, del Partido Revolucionario Institucional, una del Partido Verde Ecologista de México, y la otra del Partido de la Revolución Democrática. Solamente una de ellas incluyó expresamente a los niños indígenas.

A continuación, se analizan brevemente dichas iniciativas:

1. Con fecha 5 de octubre de 2004, propuesta por el diputado Jorge Kahwagi Macari del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), se contempla una adición al artículo 32 Bis de la ley señalada. La reforma propuesta no hace ninguna referencia a la niñez indígena, Dicha reforma menciona derechos que ya se encuentran consagrados en otras legislaciones, tanto a nivel federal como estatal y aparte pretende delegar la responsabilidad primordial del Estado en materia de infancia. Nasheli Ramírez Hernández,⁶ aseguró que “en México persisten brechas alarmantes que afectan a una amplia población de niñas y niños, pues 49 % de los infantes viven en hogares sin agua dentro de su vivienda; más de 10 millones viven en casas sin drenaje y más de 2 millones viven sin electricidad en sus viviendas”.⁷
2. El 22 de febrero de 2005, el diputado Miguel Amezcua Alejo, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presenta una reforma a los artículos 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 35 de la LPDNNA y adiciona el artículo 173 Bis a la Ley Federal del Trabajo. Dicha propuesta de reforma a diversas leyes no contempla o pretende introducir el concepto de niñez indígena, pero sí una nueva categoría de edad y de trabajo para niños menores de 16 años que desempeñen labores de actores.
3. El 16 de marzo de 2005, la diputada Marcela Guerra Castillo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presenta una reforma a los artículos 14 y 17 de la LPDNNA, sin que se haga alguna referencia a la niñez de los pueblos indígenas, a pesar de señalar “grupos en circunstancias especialmente difíciles”.
4. El 31 de marzo de 2005, el diputado José Juan Bárcenas González del Partido Acción Nacional (PAN), presenta una iniciativa de reforma a los artículos 5 y 7 de la LPDNNA. En la reforma propuesta al artículo 7 señala “la de asegurar a niñas, niños y adolescentes la protección y el ejercicio de sus derechos, especialmente el derecho a ser protegidos contra cualquier forma de abandono, maltrato, explotación y abuso intencional o negligente” En este apartado no se contempla el concepto de discriminación, siendo uno de los principales problemas que enfrenta la niñez indígena.
5. 24 de agosto de 2005: la diputada Angélica de la Peña Gómez del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presenta una iniciativa de ley que reforma diversos artículos de dicha Ley. A pesar que esta propuesta es de las más completas, tampoco señala mención específica respecto a la niñez indígena.
6. La única iniciativa que introduce un reconocimiento expreso de derechos de la niñez indígena, así como respeto a los mismos y la implementación de mecanismos para salvaguardarlos relacionando distintas normas jurídicas, entre ellas el artículo 2º constitucional, es presentada por el diputado Homero Ríos Murrieta del Partido Acción Nacional, el 24 de febrero de 2005, la cual reforma y adiciona diversas disposiciones de la LPDNNA: el artículo 3º, fracción B; 12, segundo párrafo, 16º, primer párrafo; 35º, primero y segundo párrafos; y se adicionan los artículos 11º, fracción B; 17º, primer párrafo; 32º, fracción D; 37º, tercera fracción; 39º, segunda fracción, y 45º, fracción M.

⁵ Red por los Derechos de la Infancia en México, *Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad*, México 2005 p. 14.

⁶ Consejera de la Red por los Derechos de La Infancia en México

⁷ Palabras pronunciadas en la Rueda de Prensa en la que se presentó el Informe Infancias Mexicanas, rostros de la desigualdad. http://www.derechosinfancia.org.mx/Derechos/comite_pres_informealter05.htm

Dichas propuestas son las siguientes:

Artículo 3. La protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad. Son principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes:

B. El de la no-discriminación, por ninguna razón ni circunstancia, basada en el *origen étnico* o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, Estado civil, o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas, de conformidad con el artículo 4º de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Artículo 16. Niñas, niños y adolescentes tienen que ser reconocidos sus derechos y no deberá hacerse ningún tipo de discriminación en razón de raza, color, sexo, idioma o lengua, religión, opinión pública, origen étnico, nacional o social; posición económica, discapacidad física, circunstancias de nacimiento o cualquier otra condición prevista en el artículo 4º de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Artículo 32, fracción D. Se impulse la enseñanza y respeto de los derechos humanos. En especial la no-discriminación y de la convivencia sin violencia, con base en los principios establecidos en el inciso c de la fracción segunda del artículo 3º Constitucional."

Artículo 37. Niñas, niños y adolescentes que pertenezcan a un grupo indígena tienen derecho a disfrutar libremente de su lengua, cultura, usos, costumbres religión, recursos y formas específicas de organización social.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios implementan los mecanismos necesarios para garantizar el derecho a la lengua de niñas, niños y adolescentes, de conformidad a lo establecido en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas."

Artículo 45, Fracción M. Cuando los menores sean indígenas, deberán tomarse en cuenta los usos y costumbres de los pueblos o comunidades a que pertenezcan y sean asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Artículo 37. Niñas, niños y adolescentes que pertenezcan a un grupo indígena tienen derecho a disfrutar libremente de su lengua, cultura, usos, costumbres, religión, recursos y formas específicas de organización social.

Cabe señalar que ésta, entre otras iniciativas de reformas, continúa esperando ser debatida en el Congreso de la Unión.

4.5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS:

La AMDH demanda el diseño de políticas de la infancia desde el enfoque de los derechos de los niños, niñas y adolescente conforme a la Convención de sobre los Derechos del Niño.

En este marco el diseño de políticas a favor de los derechos de los niños y niñas indígenas debe ser una tarea prioritaria.

La situación de los niños y niñas indígenas deben considerarse *focos rojos de desnutrición* y por lo tanto, destinar recursos humanos y financieros, así como mecanismos especiales para su atención integral y urgente.

El enfoque de atención debe trascender las políticas asistenciales y devenir una propuesta sistemática de largo alcance que privilegie el interés superior del niño.

El DIF y SEDESOL deben de articular esfuerzos para definir la política de la infancia dónde la asistencia social que realiza el primero, no excluya los derechos de los niños que el segundo promueve y favorece con la creación de leyes estatales en la materia.

En el marco del diseño e implementación de dichas políticas, debe realizarse la normatividad correspondiente para que la selección de directores y presidentes del los DIF estatales y municipales sean personas

altamente competentes y calificadas para atender profesionalmente la problemática infantil; se debe evitar que la designación de dichos cargos recaiga en los cónyuges, quienes carecen de la formación requerida para su desempeño y no fueron electos para ningún cargo. Además, su simple calidad de esposas de los gobernantes no les otorga ninguna capacidad para ejercerlo con pertinencia. Esta situación anómala debe de corregirse con urgencia e instrumentar mecanismos de rendición de cuentas.

La atención a la infancia debe de dejar de ser un asunto de beneficencia pública y reconocerse como labor prioritaria en la agenda de la política de derechos humanos.

El servicio civil de carrera en el DIF, como institución de atención a la infancia y en SEDESOL, como institución de políticas sociales, deben integrar y exigir en sus requerimientos del perfil del cargo, la exigencia del personal altamente calificado que, además de contar con experiencia y estudios en el área, conozca los mecanismos de implementación, nacionales e internacionales, de los derechos de las niñas y los niños.

Con el apoyo y la participación de las comunidades indígenas a nivel nacional, debe realizarse un exhaustivo diagnóstico sobre la situación de la niñez indígena, el cual debe ser la base de un plan urgente de atención desde el enfoque de los derechos de los niños y niñas indígenas.