

Aportación de México al debate general sobre el tema “ Los derechos de los niños indígenas”, en el marco de los trabajos del Comité de los Derechos del Niño, a celebrarse en Ginebra el 19 de septiembre de 2003.

I. DIAGNÓSTICO

- La nación mexicana, al iniciar el siglo XXI, presenta un panorama social y rico y diverso, al que los pueblos indígenas contribuyen de manera fundamental. Estos pueblos están integrados por más de 12 millones de personas, que representan 13% del total de la población mexicana.
- Se estima que en México hay poco más de 3 millones de niños indígenas menores de 15 años.
- En términos generales, las niñas y niños indígenas inician su vida en un entorno caracterizado por la pobreza extrema y la marginación. Eso los coloca en situación de desventaja por sus consecuencias en etapas posteriores del ciclo de vida: limitación en asistencia o rendimiento escolar y dificultad para la inserción en el mundo laboral cuando son adultos. Además, los niños indígenas habitan, en su mayor parte, en lugares de alta marginación y de riesgo en cuanto a conflictos políticos, religiosos o de narcotráfico, lo que crea un ambiente violento y hostil para su desarrollo afectivo y que, incluso, puede atentar contra su vida y la de sus familias.
- El embarazo en adolescentes indígenas y el matrimonio temprano es frecuente, por lo que las responsabilidades maternas y paternas se asumen a temprana edad.
- Otra característica de las niñas, niños y adolescentes indígenas es su incorporación temprana a la actividad económica, ya sea en sus propias comunidades, en campos agrícolas o bien en las ciudades, trabajando como peones, jornaleros, albañiles o trabajadoras domésticas.
- Los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo (ENEZI, 1997), estadística especializada más reciente, mostraron que trabaja el 16% de los niños indígenas de sexo masculino entre 6 y 11 años y el 50% de los niños entre 12 y 14 años. Adicionalmente, 65% de los niños indígenas labora todo el año; 22% lo hace de 6 a 11 meses. El 67% trabaja en forma permanente y 31% de manera temporal. En conclusión, la contribución de los menores indígenas a la economía familiar es importante.
- Sobre el trabajo infantil femenino, debe anotarse que el 9.6% de las niñas indígenas entre 6 y 11 años se dedica a alguna actividad económica; es decir, de cada diez niñas una contribuye a la economía familiar. La

proporción de niñas indígenas entre 12 y 14 años de edad que trabaja es de 21.6%.

- El universo estudiantil total en la educación inicial y básica indígena en el último ciclo escolar (2001-2002) fue de 1,145,157 niñas y niños indígenas de 0 a 14 años. Es atendido por 50,356 profesores en 19,018 centros educativos.
- Esta matrícula significó que se atendió al 44.3% del total de niños indígenas de esa edad. El 55.7% restante es atendida en planteles de tipo general o por los servicios que presta el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).
- El comportamiento de los principales indicadores educativos en la primaria indígena, muestra avances significativos en la ampliación de la cobertura y en la disminución de los índices de deserción y reprobación. Es decir, se ha incrementado el número de niños que terminan la educación primaria. Por ejemplo, en 1995 diez niños indígenas de cada cien abandonaron sus estudios; para el 2002, lo hacían cuatro niños de cada cien. No obstante, la deserción de niños indígenas es mayor al índice de deserción nacional.
- La reprobación también muestra una disminución en el número de alumnos que no logran los conocimientos para acceder al siguiente grado escolar. En 1995, alrededor de 17 niñas y niños indígenas de cada 100 no acreditaban el curso escolar; para el 2002, solamente reprobaron 12 de cada 100.

II POLÍTICAS PÚBLICAS

II.1 Reforma Constitucional y Reformas legislativas.

- México ha presenciado múltiples cambios en las políticas públicas, para procurar el establecimiento de una nueva y más fecunda relación entre el Estado, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad nacional.
- El 18 de julio de 2001 el Congreso aprobó la reforma al artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a derechos y cultura indígenas. Esta reforma, promulgada por el Ejecutivo, establece orientaciones fundamentales para el diseño de políticas públicas.
- El artículo 2° contiene diversas disposiciones relacionadas con los derechos de las poblaciones indígenas. En el caso de los niños y jóvenes indígenas establece que:

“Para abatir las carencia y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior; establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles; definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas; impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación en especial para la población infantil.”

- En el 2002 se promulgó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2002), que otorga a los idiomas de los pueblos originarios el rango de lenguas nacionales, y dispone la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
- El Artículo 13 fracción IV de la Ley señala que corresponde al Estado incluir en los programas de estudio de la educación básica y normal, el origen y evolución de las lenguas indígenas nacionales, así como de sus aportaciones a la cultura nacional.
- La actual administración creó un conjunto de instancias especializadas para apoyar el desarrollo, la educación, la salud, la reproducción y el desarrollo lingüísticos de los pueblos indígenas. Destacan:
 - La Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, de la Presidencia de la República
 - La Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe
 - La Coordinación de Salud para los Pueblos Indígenas
 - El Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas
 - El Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
 - El Programa Intersectorial de Atención a Mujeres Indígenas
 - El Programa de Servicios Básicos para Comunidades Indígenas en Zonas Remotas
 - El Programa para los Pueblos Indígenas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
 - El Programa Nacional de Comunicación Indígena
 - El Programa Nacional de Cultura Indígena

Los niños indígenas en el sistema judicial

En México no existe un sistema judicial que conozca de procesos en contra de niños ya que estos son considerados inimputables. En cambio existe todo un sistema de tratamiento de menores infractores, que si bien se rigen por principios similares a los de un procedimiento judicial, son autoridades administrativas dependientes del Ejecutivo ya sea federal o estatal, los que conocen de estos procedimientos de acuerdo al fuero al que corresponda la infracción de que se trate y a la edad penal considerada en cada entidad federativa.

Por otra parte, se debe considerar que sí existe discriminación en el sector que conoce y resuelve sobre las infracciones cometidas por los menores, por lo que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo federal han actuado en consecuencia para tratar de subsanar los vacíos legales que hay en la materia. Prueba de lo anterior es el Decreto por el que se expide *la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*¹, así como el Decreto por el que se reforman diversas Disposiciones de la *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal*.² Con respecto a este último se destacan los siguientes artículos, en relación con la situación de los menores indígenas:³

Artículo 3º.-...

Los menores indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Artículo 5º.-...

IV. Cuando los Menores sean indígenas, deberán tomarse en cuenta los usos y costumbres de los pueblos o comunidades a que pertenezcan al aplicarse las disposiciones contenidas en la presente Ley, y

V. Las demás que determinen las leyes y reglamentos, especialmente lo dispuesto en la Ley para la Protección de los Niños y Niñas y Adolescentes.

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2003.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de junio de 2003.

³ *Ibidem*.

Artículo 6°.-... ⁴

Cuando el menor alegue tener la calidad de indígena, la misma se acreditará con una sola manifestación. Cuando exista duda de ella o fuere cuestionada, se solicitará a las autoridades comunitarias la expedición de la constancia que acredite la pertenencia del individuo a un determinado pueblo o comunidad.

Artículo 32°.-...

IV. En los casos en que lo menores tengan la calidad de indígenas, los mismos deberán ser asistidos por defensores que conozcan la lengua y cultura de aquellos.

Artículo 36°.-...

IV. [...] la asignación de un defensor para los menores indígenas recaerá en personas que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Artículo 61°.-...

En el caso de que los menores infractores sean integrantes de algún pueblo o comunidad indígenas, se deberá tomar en cuenta esta condición, así como su situación sociocultural y económica, tanto en la elaboración del dictamen técnico, como en la consideración final que hace el Consejero Unitario a que se refieren los párrafos anteriores.

II.2 Programas Nacionales

- El 6 de marzo de 2002 el Ejecutivo Federal presentó el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PNDPI).
- Tal Programa define una política integral tendiente a abatir el rezago en el que viven los pueblos indígenas, de acuerdo a los siguientes principios:
 - I. Impulsar en forma decidida una mejora en la calidad de vida de los pueblos indígenas, así como el desarrollo sustentable en sus regiones.
 - II. Garantizar el efectivo acceso de los pueblos, comunidades, organizaciones e individuos indígenas a la jurisdicción del Estado en el marco del reconocimiento de su diversidad cultural.

⁴ Cabe mencionar que este artículo se puede relacionar directamente con lo que establece el Artículo 8 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* con respecto a que "los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño de preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. Véase Asamblea General, *Resolución 22/25*, Organización de las Naciones Unidas: 20 de noviembre de 1989.

- En diciembre del 2002, y en cumplimiento de los compromisos estipulados en el 27° Período Extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de la Infancia (mayo de 2002), el Gobierno Federal presentó el Plan Nacional de acción 2002-2010: “Un mundo apropiado para la Infancia y la Adolescencia” (PAFI).
- El Plan contiene disposiciones específicas relativas a niños y jóvenes indígenas. Algunas de los objetivos que establece el PAFI son:
 - Garantizar la aplicación del marco legal existente, que reconoce los derechos de las niñas y niños en el medio indígena. Ésta es una condición imprescindible para lograr un entorno que equipare a los niños y adolescentes indígenas con los del resto de México, respetando la diversidad cultural de sus pueblos
 - Contar con información confiable que permita diseñar programas específicos en materia de protección a los niños y adolescentes indígenas, respetando su diversidad cultural
 - Consolidar e incrementar becas para estudiantes indígenas con equidad de género
 - Incrementar la eficiencia terminal en los becarios
 - Incrementar las oportunidades para que las niñas y niños indígenas en pobreza extrema, ingresen y concluyan su educación primaria, proporcionándoles hospedaje, alimentación, atención médica y apoyo a la educación
 - Contribuir al fomento de la salud y la disminución de los índices de desnutrición de los niños indígenas.
 - Contribuir a nuevas formas de acceso a la información y al estímulo para la superación y la autogestión de los pueblos y comunidades indígenas
 - Considerar la opinión de los padres de las niñas y niños indígenas para la formulación de programas educativos.

II.3 Programas Institucionales

Durante 2002, se fortalecieron diversos programas específicos a cargo de dependencias y entidades federales, orientados a atender las demandas de los grupos indígenas de servicios sociales.

Salud y Nutrición

Programa de Salud y Nutrición para los Pueblos Indígenas

- Este Programa fue creado como una respuesta a demandas de la población indígena. Se inició en el segundo semestre del 2001, con la suplementación

con micronutrientos a 177,300 niños de 6 a 24 meses, y 145,000 mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

- En el año 2002, se amplió la cobertura a 550 municipios de 18 entidades federativas, para una atención específica de 203,411 niños menores de dos años y 169,717 mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Programas de Apoyo Alimentario del DIF

- Dentro de los Programas de Desayunos Escolares y Asistencia Social Alimentaria a Familias, se conformaron, como figuras permanentes en los 31 Sistemas Estatales DIF y en el del Distrito Federal, las Comisiones de Normatividad, Seguimiento y Evaluación, y Orientación Alimentaria.
- La población beneficiada fue de 3,673,980 escolares, de 602 municipios indígenas. Se logró un incremento del 13% en el número de desayunos fríos y calientes otorgados a población indígena durante 2002 con respecto al año anterior. Asimismo, el número de familias indígenas beneficiadas al cierre del 2002 (como promedio mensual estimado) fue de 450,000.

Educación y Cultura

El Programa de Atención Educativa a Población Indígena (PAEPI).

- El PAEPI del Consejo Nacional para el Fomento Educativo atiende aproximadamente a 30 mil niños indígenas en edad de cursar el preescolar y la primaria. Está diseñado para operar en comunidades de menos de 100 habitantes para el caso de primaria y menores de 500 en el caso de preescolar. Opera en 16 estados de la República.

Programa Operación de Albergues Escolares Indígenas.

- Es un programa del Instituto Nacional Indigenista (INI) que tiene como objetivo apoyar a niñas y niños indígenas en pobreza extrema para que cursen su educación primaria, proporcionándoles hospedaje, alimentación, atención médica y apoyos a la educación.

Cobertura del Programa

“Actualmente operan 1,082 albergues localizados en igual número de comunidades en condición de alta marginación, ubicados en 21 Entidades Federativas y se atiende a una población anual de 60,694 beneficiarios que pertenecen a 52 pueblos indígenas asentados en 5,400 localidades”.⁵ Se

⁵ *Ibidem.*

otorga a los becarios el cuadro alimenticio recomendado por el Instituto Nacional de la Nutrición.

Población Objetivo del Programa

La población objetivo del Programa se constituye por los niños y niñas indígenas de 4 a 17 años de edad, que estén inscritos en una escuela bilingüe, oficial, incorporada, o en la Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), que esté incorporada a la Secretaría de Educación Pública.

La condición de indígena se establece con base en el criterio de auto-adscripción, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1o. del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y el 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶

Acuerdo de colaboración Secretaría de Educación Pública (SEP) - Instituto Nacional Indigenista (INI) (ahora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)

Es importante hacer notar, que la Comisión tiene como encargo la administración y el desempeño de los aspectos operativos del Programa, mientras que la Secretaría de Educación Pública, tiene a su cargo el desarrollo propiamente del servicio educativo, con lo que a través de la coordinación inter-institucional *SEP – Comisión* es como se hace posible el logro del acceso a la educación de los niños y niñas indígenas beneficiarios. Como se explica en las *Reglas de Operación 2003*:

“En el año de 1964 el Programa de Albergues Escolares se extendió a todos los Centros Coordinadores Indigenistas y a partir de 1972, cuando la SEP se hace cargo de la educación indígena, se construyen la mayoría de los albergues. Durante 1988 la SEP y el INI firmaron un acuerdo de “Colaboración para la Administración y Operación de los Albergues Escolares” según el cual, la SEP es responsable de la planeación, supervisión y evaluación del servicio de albergues además de proporcionar el personal necesario para la atención de los mismos. Por su parte el INI es el responsable directo de la administración, operación y buen uso de las instalaciones, mobiliario y equipo de los albergues y de cumplir con el objetivo de proporcionar a los becarios alimentación y hospedaje de calidad”.⁷

Programa de Educación Primaria para Niños Migrantes

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

Es un programa de la Secretaría de Educación Pública (SEP) que atiende a estados de atracción y a estados emisores de niños trabajadores migrantes, incluyendo indígenas, que de otra manera no complementarían el ciclo escolar. En el período 2002-2001 este Programa atendió a 11,945 niños en campamentos.

El CONAFE, por su parte, cuenta también con un proyecto para los migrantes y atiende a 5,829 niños en preescolar y a 11 954 en primaria, incluyendo niños indígenas.

Otros programas de la Comisión en Educación y Derechos Humanos

En el último año, algunas Delegaciones Estatales que operan el Programa de Albergues Escolares Indígenas han adelantado esfuerzos muy interesantes con respecto a la formación en Derechos Humanos, específicamente en el tema de los Derechos de los Niños.

En ese sentido, se han firmado convenios con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos en algunos estados como Oaxaca, San Luis Potosí y Estado de México, entre otros, para desarrollar programas de Promotores de Derechos Humanos en el cual se dan dos aspectos importantes de la promoción y defensa de los derechos de los niños, porque se conjuga la formación junto con la promoción, la vigilancia y en su caso, la denuncia. Constituyéndose así una primera generación de promotores que están adquiriendo formación en sus comunidades y albergues, con el objetivo de establecer una cultura el respeto a los derechos humanos.

Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades”

- El programa de la Secretaría de Desarrollo Social apoya la nutrición, salud y alimentación de 2.4 millones de niños indígenas menores de 12 años que viven en condiciones de pobreza extrema. Mediante la entrega de cerca de 900 mil becas educativas para las niñas, niños y jóvenes indígenas que estudian entre tercero de primaria y nivel medio superior, se les ha brindado mayores posibilidades de continuar sus estudios y disminuir en 16% la participación laboral de los niños de 12 a 14 años de edad.

Derecho a la Identidad

La Dirección de Asistencia Jurídica del DIF, a través de su Programa de Asistencia, lleva a cabo acciones tendientes a fomentar el Derecho a la Identidad, como es la inscripción en el Registro Civil de menores abandonados o

expósitos que ingresan a algún Centro Asistencial del Sistema Nacional del DIF. Además, en conjunto con el Instituto Interamericano del Niño, han elaborado un video en que se promueve éste derecho. El video se distribuye para su difusión a nivel estatal y municipal y se encuentra en la página del Instituto: www.iin.oea.org <<http://www.iin.oea.org>>

III. LA DISCRIMINACIÓN DOBLE O AGRAVADA SOBRE LA BASE DE LA RAZA Y EL SEXO

Es importante señalar que no existen estudios específicos sobre la situación de los niños indígenas. Por tal motivo, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas sugiere al Comité de los Derechos de la Niñez implementar acciones tendientes a realizar estudios para conocer la situación de los niños indígenas, a partir del cual deberían derivarse programas o políticas públicas, que tengan la finalidad de promover una mayor participación de esta población.

La Convención sobre los Derechos del Niño y el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas

Sobre este particular, cabría recordar que el ‘Informe sobre el Segundo Período de Sesiones del Foro Permanente’ se realiza una recomendación explícita en torno a los problemas específicos y la discriminación de los niños indígenas:

“El Foro está profundamente preocupado por los problemas específicos y la discriminación con que se enfrentan los niños y jóvenes indígenas, particularmente en lo que se refiere a la educación, la salud, la cultura, la pobreza extrema, la mortalidad, el encarcelamiento, el trabajo y otros ámbitos importantes. El Foro señala la necesidad de que las Naciones Unidas cree nuevos indicadores que se centren específicamente en estos problemas y, a ese respecto, invita al UNICEF a que elabore esos nuevos indicadores y a que los comparta con otras entidades del Sistema de las Naciones Unidas, en particular con la UNESCO”.⁸

Precisamente durante el Segundo Período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas el señor Wilton Littlechild, experto indígena del Foro, de origen canadiense, se manifestó a favor de que el Comité de Derechos de la Niñez, en su debate extraordinario dedicado a los derechos de los niños indígenas, preste especial atención a cuestiones relacionadas con la salvaguardia de la integridad

⁸ Véase *Informe sobre el Segundo Período de Sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas* (12 a 23 de mayo de 2003), Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales 2003, E/2003/43, E/C.19/2003/22.

de las familias indígenas, además de examinar los informes de los Estados partes.⁹

Asimismo, en cuestión de salud el Foro recomendó lo siguiente:

“que la OMS, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Fondo de Población de las Naciones Unidas organicen un seminario sobre la salud de los pueblos indígenas con el fin de elaborar una estrategia aplicable en todo el sistema para atender las necesidades de salud de los pueblos indígenas y preparar las pautas de un estudio sobre las necesidades de salud de los pueblos indígenas en que se preste atención a los niños y las mujeres y se incluya la mortalidad infantil, los derechos reproductivos, la esterilización, los malos tratos en el hogar y las adicciones, así como la reunión de datos relativos a esas cuestiones”.¹⁰

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibid.*