

DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS INDÍGENAS EN EL ESTADO DE PUEBLA

Mónica Torres de Ita

La maestra Mónica Torres de Ita hace referencia a los términos básicos del debate entre liberales y comunitaristas, examina una muestra representativa de la legislación del Estado de Puebla (México) en materia de derechos indígenas, y concluye que su deseable inclusión al Estado de Derecho se encuentra en etapa incipiente, no obstante la vulnerabilidad de sus siete grupos indígenas y 600 mil integrantes, por lo que habrá que dejar atrás la concepción liberal tradicional y asumir las concepciones comunitaristas liberales, si es que en verdad se pretende la justicia.

INTRODUCCIÓN

En este inicio de milenio, las reflexiones que ha causado la progresiva aceptación de la diversidad cultural de nuestro país han dado paso a la consideración de los indígenas en los escenarios social, político, económico y jurídico.

El contexto teórico se ubica en los derechos humanos de tercera generación, los cuales rectifican la concepción inicial de la interrelación, establecida inicialmente por el modelo liberal, del Estado con el gobernado en base al respeto de las libertades civiles individuales. Actualmente, se presenta un movimiento que abre paso a los derechos que han de incentivar el progreso social y la elevación del nivel de vida de los pueblos, y específicamente de los indígenas, esto último en un marco de colaboración y de respeto, con la pretensión de subsanar la marginación que hasta ahora padecen. En este ambiente, la autodeterminación, la independencia económica y política, la autonomía y la identidad nacional y cultural de los pueblos indígenas se presentan como puntos nodales del debate.

El quehacer y el reto consiste, entonces, en impulsar la positivización de un orden social y jurídico plural flexible e incluyente, que reivindique a los descendientes de los pobladores originales del territorio nacional, los cuales hasta ahora constituyen un significativo porcentaje de la población del país, para crear el entendimiento de que los derechos de los pueblos indígenas son:

el conjunto de prerrogativas y facultades otorgadas en la legislación estatal oficial a los individuos y grupos étnicos minoritarios, complementarios a los derechos regulados a favor de la población mayoritaria de un determinado Estado-nación. También es posible desde otro ángulo, apreciar los derechos de los pueblos indígenas como aquellos que forman parte de los sistemas jurídicos de dichos minorías, el llamado derecho consuetudinario, sean o no reconocidos por el derecho estatal oficial. Es decir, los derechos indígenas pueden apreciarse desde una perspectiva jurídica pluralista estatal y desde un enfoque jurídico pluralista humano.¹

En atención a lo que dispone el primer párrafo del artículo 4º de la Constitución General de la República (antes de la reforma en proceso de aprobación), y considerando que Puebla es un estado que alberga a siete pueblos indígenas y registra un porcentaje importante de la población indígena de nuestro país, es que nos ocupamos de revisar diversas piezas de la legislación local, en la búsqueda de caracterizar los derechos de los indígenas en esta entidad.

I. EL SUSTENTO DE LA INSERCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN EL MARCO JURÍDICO NACIONAL. *

De la consideración de la inserción formal de los pueblos indios en el ámbito nacional, nace el cuestionamiento de la viabilidad de la convergencia del sistema jurídico estatal y de los derechos de los pueblos indígenas, ya que nos colocamos ante el riesgo de tornar deleznable la estructura estatal, así como el de no formalizar los derechos de los indios. Por esta razón, es de vital importancia resaltar los elementos teóricos que dan sustento a la válida inserción de los pueblos indios en la vida jurídica y política de nuestro país.

Así, aparece en nuestro panorama el debate entre comunitarismo y liberalismo, que encuentra su génesis en la Teoría de la Justicia de Rawls, cuyo basamento puede ser descrito como los principios que aseguran a todos y a todas las situaciones sociales un tratamiento justo, siendo entonces que, por medio de ellos, se logra la igualdad en las distribuciones partiendo de la organización de una asamblea constituyente, de la que emerge la justicia de la organización política y del derecho y libertades fundamentales, con una dimensión universal.

* Es importante destacar que el desarrollo de este apartado resultó de una síntesis de las lecturas realizadas de las obras que se citan como fuentes de referencia de este ensayo.

Ante esta teoría y con la reflexión, en contrapunto, de que la igualdad en nuestras sociedades no es simple, sino compleja, descubriendo que el problema reside en el particularismo de la historia, la cultura y la ciudadanía, nace el debate comunitarista.

El comunitarismo contemporáneo se manifiesta en la expresión estructurada de una insatisfacción creciente que aparece en el pensamiento liberal y que se proyecta en diversos ámbitos, los cuales inicialmente fueron el moral y el social, y posteriormente el político y el cultural. El debate comunitarista reformula, así, tres concepciones fundamentales del pensamiento liberal: la idea de persona, la de sociedad y la concepción misma de la política.

El cuestionamiento que surge con esta concepción, acerca del impedimento de afirmar la existencia de valores universales como los derechos humanos, es encarado por el comunitarismo con la afirmación de que los valores no son universales, sino particulares, contextualizados; emergen de las prácticas de vida de un colectivo, pero ello no impide que puedan ser universalizables. El carácter universal de los valores, en todo caso, no es nunca un punto de partida sino un posible y dificultado punto de llegada que exige el diálogo intercultural.

De esta manera, el liberalismo comunitario propone un cambio político profundo de dicha concepción ya que, si la vida personal está inmersa en la tradición viva de una comunidad humana y si dicha comunidad proyecta determinados valores en el ámbito público político, el gobierno no puede permanecer "neutro" a cualquier oferta de valores.

La evolución de la corriente comunitarista nos brinda su aportación más reciente y más original sobre los fenómenos multiculturales, en el ámbito político, en la década de los noventa del siglo XX. La irrupción del pluralismo cultural en la esfera pública y los conflictos de identidad que conlleva, no encuentran una resolución satisfactoria desde la vieja carcasa liberal, pues las minorías nacionales que no encuentran encaje dentro de los actuales Estado-nación suben al escenario y, buscando terminan con su marginación, pasan por el ejercicio de los "derechos de autogobierno". De esta manera, el comunitarismo liberal se está convirtiendo, en este cambio de siglo, en la única corriente de pensamiento capaz de dar respuesta a los desafíos del pluralismo.

Las políticas del reconocimiento propuestas por el canadiense Charles Taylor o el diseño de una nueva ciudadanía multicultural, como sugiere Will Kymlicka, responden con mayor profundidad a los

retos políticos de este final de siglo. El comunitarismo refuerza la legitimidad de un nacionalismo cívico que define la nación como una comunidad que, a la vez que es la expresión de una forma de vida, asegura a todos sus miembros una igualdad jurídico-política y fomenta la cultura democrática.

2. EL DERECHO DE LOS INDÍGENAS EN LA LEGISLACIÓN DE PUEBLA

La legislación del estado de Puebla que fue considerada para realizar la caracterización de los derechos de los indígenas en esta entidad, fue la siguiente:

- ◆ La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- ◆ El Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles, para el Estado de Puebla.
- ◆ El Código de Defensa Social y el Código de Procedimientos en materia de Defensa Social, para el Estado de Puebla, así como las disposiciones complementarias a estos; y, ...
- ◆ El Código Electoral.
- ◆ El Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005.
- ◆ La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.

Son siete los pueblos indígenas que se encuentran establecidos en el territorio del estado de Puebla.

Nahuas, Totonacos, Popolocas, Otomíes, Mixtecos, Tepehuas y Mazatecos suman casi 600 mil personas, que representan poco menos del cinco por ciento del total de la población indígena nacional y el 13.2 por ciento de la población del Estado, cuya distribución regional no es homogénea en el territorio que éste comprende, pues las regiones de la Sierra Norte y Nororiental, así como la Mixteca y la Sierra Negra agrupan a la gran mayoría de las comunidades indígenas dentro de la entidad.

Aún así, ni la Constitución Política local, ni el Código Civil -que regula también el derecho de familia- contemplan texto alguno para estos pueblos, vislumbrándose un relativo punto de inserción de los mismos en el artículo 264 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado,² que se refiere a la sujeción excepcional a prueba del derecho cuando se funde en usos o costumbres.

El Código de Defensa Social³ contempla, en materia de aplicación de sanciones que, cuando el inculpado sea integrante de algún grupo étnico indígena, se tomarán en cuenta sus usos y costumbres, tal y como se desprende del artículo 74, fracción IV. En el diverso 407, contempla una pena específica al defraudador que despliegue la conducta típica en agravio de un indígena.

En materia procesal de defensa social⁴ (artículo 70, fracción IV) la previsión para el caso de que un indígena sea detenido o se presentare ante el Agente del Ministerio Público consiste en designarle un traductor, en la hipótesis de que no hable o entienda suficientemente el castellano, a fin de hacerle saber los derechos que le confiere la Constitución General de la República.

Cabe hacer mención que, en materia penal se detectaron, como disposiciones complementarias a las legislaciones descritas en los dos párrafos anteriores, los siguientes documentos:

- a) El Convenio de coordinación institucional que, para el beneficio de los indígenas que se encuentran a disposición de autoridad ministerial o jurisdiccional, celebran la Procuraduría General de Justicia en el Estado de Puebla y el Instituto Nacional Indigenista, el cual fue signado por los titulares de la dependencias aludidas el dieciséis de julio de mil novecientos ochenta y ocho, con las disposiciones que a continuación se transcriben:

Segunda.- “El Instituto” se compromete a:

- Proporcionar a la autoridad ministerial, en su caso, información suficiente y necesaria para lograr el conocimiento de los valores, concepciones y costumbres de la sociedad indígena, así como del individuo que se encuentre a su disposición para que pueda estar en aptitud de determinar lo que en derecho corresponda.
- En caso de ser necesario proporcionar estudios antropológicos o peritajes antropológicos que se emitirán tomando conocimiento directo del inculpado, de la víctima, de las circunstancias que rodearon los hechos, las condiciones peculiares, antecedentes personales y sociales del detenido y las causales culturales que motivaron el hecho delictivo.
- Proporcionar peritos interpretes bilingües, oriundos de las comunidades y pueblos indígenas, hablantes del idiomas materno de la región, así como de sus diferencia idiomáticas en los distritos

judiciales de: Xicotepec de Juárez; Huauchinango; Zacapoaxtla; Zacatlán; Tehuacán; Chalchicomula y Tepexi de Rodríguez, todos pertenecientes a esta entidad.

- Proporcionar información suficiente sobre las zonas étnicas del estado.
- Coadyuvar con la representación social en el logro de sus objetivos.

Tercera.- “La Procuraduría”, se compromete a:

- Fortalecer al ministerio público como institución de buena fe.
 - Intervenir en los conflictos legales en que se encuentran involucrados individuos indígenas, con buen criterio y recto juicio.
 - A fin de no provocar procesos viciados de origen al momento de integrarse la averiguación previa, allegarse datos para conocer el idioma de los sujetos activos y pasivos y en caso de ser hablante del idioma indígena.
 - Solicitar al instituto perito bilingüe desde el momento en que se encuentren a su disposición.
 - Brindar facilidades a los abogados del “INI”, para intervenir en los asuntos en que se vean implicados los indígenas del estado.
 - Solicitar al “INI” peritos bilingües cuando exista presunción, inclusive de tener a su disposición sujetos activos a pasivos de delito de extracción indígena.
 - Agilizar las investigaciones y prestaciones encomendadas a la policía judicial.
 - Agilizar el procedimiento en el que sea sujeto activo o pasivo cualquier indígena.
 - Con sano juicio, buen criterio y amplio sentido humanitario determinar la interposición de los recursos que la ley prevé.
 - Solicitar a la autoridad jurisdiccional la presencia de peritos bilingües cuando exista presunción de ser indígena, cualquier persona que tenga que declarar ante ella.
- a) El Acuerdo del Procurador General de Justicia del estado de Puebla, por el que se crea la fiscalía especializada en asuntos indígenas, publicado en el periódico oficial del estado el veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y cuatro .
- c) El Acuerdo del C. Procurador General de Justicia del Estado, que establece las direcciones regionales de averiguaciones previas y control de proceso de las zonas norte y sur del estado de Puebla, de fecha veintiocho de mayo de mil novecientos noventa y seis, que dicta:

Tercero.- La dirección regional de averiguaciones previas y control de procesos de la zona sur, tendrá a su cargo la vigilancia y coordinación de las agencias del ministerio público ubicadas en los distritos judiciales de Acatlán, Chiautla, Tehuacán, Tepexi, Matamoros, Atlixco, Tecali, Tecamachalco, Tepeaca y Cholula; y parte de las ubicadas en el distrito de Puebla, que son las agencias investigadoras y mesas de trámite de las delegaciones sur, poniente, especializadas en la investigación de delitos culposos, asuntos indígenas y secuestro; y las adscritas a los juzgados segundo, cuarto, sexto y octavo de defensa social; segundo, cuarto, sexto, octavo, décimo y décimo segundo de lo civil; y segundo y cuarto de lo familiar.

El Código Electoral del Estado de Puebla⁵ prevé, en su artículo 2º, que en un contexto de respeto al marco constitucional y legal local en materia electoral, así como a los principios jurídicos rectores en materia electoral, la observancia de usos y costumbres de los pueblos indígenas conforma parte de las disposiciones generales del libro que regula la integración de los poderes legislativo, ejecutivo y los ayuntamientos.

En el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, se caracteriza a la población indígena de la entidad como el sector que cuenta con los rezagos más importantes en materia de educación, salud y vivienda, lo que se desprende del planteamiento de líneas estratégicas de desarrollo por cuanto hace al combate de la pobreza extrema en las comunidades indígenas, el fortalecimiento de sus organizaciones y el impulso de la capacitación básica y técnica de la población indígena, a través de la ampliación de la cobertura de servicios públicos.

En relación con el tema que nos ocupa, y contrariamente a las expresiones vertidas por múltiples funcionarios públicos en el sexenio del más reciente exgobernador en el estado de Puebla, en el Plan Estatal de desarrollo -por lo menos en su texto- se prevé establecer disposiciones que reconozcan y hagan respetar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado; sancionar cualquier tipo de expresión o acto de discriminación, desplazamiento o saqueo de comunidades indígenas; reconocer los sistemas normativos indígenas, así como sus autoridades y jurisdicción; prever nuevos principios de conciliación y solución de conflictos agrarios con la participación y opinión de las comunidades indígenas; establecer normas que estimulen la participación de los indígenas en los diferentes ámbitos sociales del Estado; promover la participación de las comunidades indígenas en las decisiones gubernamentales que les afecten directamente; y reconocer la composición pluriétnica del Estado y presentar iniciativas que reformen el sistema normativo vigente con el objeto de preservar los derechos indígenas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla,⁶ último ordenamiento legal revisado para elaborar este trabajo, establece en su artículo 38, fracción VI, como asuntos que corresponden a la Secretaría de Educación Pública, la elaboración y aprobación de planes y programas de estudio que permitan un mejor conocimiento de la cultura indígena.

CONCLUSIONES.

De esta breve revisión de la legislación del Estado de Puebla en materia de derechos humanos y derechos indígenas, podemos concluir que en esta entidad se ha iniciado la tarea de inclusión que propone el comunitarismo liberal en torno a los derechos humanos de tercera generación y la positivización de los parámetros con los cuales se considerará a los pueblos que difieren culturalmente de la mayoría de la población nacional.

La inserción de los pueblos indios no ha de considerarse tan sólo en el ámbito jurídico, si bien en este ámbito, aun cuando ahora la podemos caracterizar como incipiente y desarticulada, revela un dato significativo en materia de inclusión de derechos indígenas.

En nuestro país, tenemos importantes ejemplos de consideración de los pueblos indígenas en la legislación, tales como los casos de la legislaciones locales de Oaxaca y Chiapas, entidades que rebasan cuantitativamente a Puebla en población perteneciente a pueblos indígenas, pero que no han permanecido indiferentes a su realidad multicultural.

El reto es la creación de un marco legal que no pierda de vista el planteamiento de una política integral en materia de derechos indígenas, que tome en cuenta la diferencia en sus rasgos con referencia al resto de la población nacional, pero sin crear derechos especiales. El desafío es romper las políticas indigenistas y populistas con las que se ha tratado a estos pueblos, con el pretexto de reivindicarlos de la marginalidad, pero que no resuelven en nada la problemática que les aqueja.

La particularidad de las comunidades que están en territorio poblano serán el eje rector de la construcción de las políticas y de las reformas legales que han de realizarse y desarrollarse en la entidad, considerando en todo momento su inserción al marco legal, pero despojados de la concepción liberal clásica para encontrar su encuadramiento, más bien, en el comunitarismo liberal.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- González Galván, Jorge Alberto. *Derecho Indígena*. México UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas —Mc Graw Hill. 1997. Colección Panorama del Derecho Mexicano.
- Díaz Polanco, Héctor. *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. México. Ed. Siglo XXI. 1999. 3ª ed.
- Carbonell, Miguel. Compilador. *Derechos Sociales y derechos de las minorías*. Serie Doctrina Jurídica. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000.
- Castiñeira, Ángel. *Tras el nacionalismo llega el comunitarismo*. Foro Triángulo. Gabinete de Estudios y Publicaciones de la Fundación Triángulo. 2 de agosto de 1998.

NOTAS

¹ González Galván, Jorge Alberto. *Derecho Indígena*. México UNAM-instituto de investigaciones Jurídicas —Mc Graw Hill. 1997. Colección Panorama del Derecho Mexicano.

² Artículo 264.- Sólo los hechos están sujetos a prueba; el derecho lo estará únicamente cuando se funde en leyes extranjeras, en usos, costumbres, o jurisprudencia.

³ Artículo 74.- En la aplicación de las sanciones, se tendrá en cuenta: ... IV. Cuando el procesado perteneciere a un grupo étnico indígena, se tomarán en cuenta, además sus usos y costumbres.

Artículo 407.- Cuando el delito previsto en esta sección, se cometa en perjuicio de cooperativas, sociedades o agrupaciones en que estén interesados obreros, campesinos, o indígenas, la sanción será de cuatro a diez años de prisión y multa de cincuenta a trescientos días de salario.

⁴ Artículo 70.- Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público, se procederá por este en la siguiente forma: ... IV. Cuando el probable responsable fuere un indígena o extranjero, que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior...

⁵ Artículo 2.- La aplicación de este código, corresponde a los organismos electorales, al Tribunal Estatal Electoral y al Colegio Electoral, en sus respectivos ámbitos de competencia.

La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la aplicación de las normas electorales se tomarán en cuenta de conformidad con el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los usos, costumbres y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas del estado, siempre y cuando no se violen con ello los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Para el desempeño de sus funciones, las autoridades electorales establecidas por la Constitución Política del Estado de Puebla y este código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades estatales y municipales.

⁶ Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ... VI.- Elaborar y aprobar planes y programas de estudio regionales, que permitan a los educandos adquirir un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, cultura indígena y demás aspectos propios de la entidad y sus municipios respectivos; y proponer, en su caso, a la autoridad competente, la aprobación de los mismos.