

Informe

Fuera de la serie de la Carta mensual de la FIDH

México

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

INTRODUCCION : PRESENTACIÓN Y DESARROLLO DE LA MISIÓN	6
I. PRESENTACIÓN DE MÉXICO	8
II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2001	13
III. DERECHOS INDÍGENAS Y PLURALIDAD JURÍDICA	20
IV. DERECHO A LA TIERRA, AL TERRITORIO Y A LOS RECURSOS NATURALES	26
V. EL PLAN PUEBLA PANAMÁ. MEGAPROYECTOS	32
VI. SITUACIÓN DE LA MUJER INDÍGENA	38
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	44

SUMARIO

INTRODUCCION : PRESENTACIÓN Y DESARROLLO DE LA MISIÓN	6
1. Antecedentes de la misión	6
2. Desarrollo General de la Misión / Instituciones, Personalidades y Autoridades entrevistadas.	6
I. PRESENTACIÓN DE MÉXICO.	8
1. Contexto Político	8
2. Contexto económico y social	8
3. Contexto Jurídico e Instrumentos y Mecanismos Internacionales de DDHH.	9
4. Situación de los Derechos Humanos	9
5. Estados de México visitados por la misión	10
i. Oaxaca	10
ii. Veracruz.	11
iii. Chiapas.	11
6. Presentación de las temáticas abordadas por la misión	11
i. Reforma Constitucional / Convenio 169 OIT	11
ii. Administración de Justicia / Pluralidad Jurídica	12
iii. Territorios Indígenas y Situación de las Tierras	12
iv. Megaproyectos : El Plan Puebla Panamá y los pueblos indígenas.	12
v. Situación de la Mujer Indígena	12
II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2001	13
1. Reforma Constitucional sobre derechos indígenas (2001)	13
2. Incumplimiento normativo del Convenio 169 de la OIT	14
i. Tierras y territorios	14
ii. En materia de administración de justicia	15
3. Contradicciones entre el texto constitucional aprobado (2001) y la propuesta de COCOPA.	16
III. DERECHOS INDÍGENAS Y PLURALIDAD JURÍDICA	20
1. Nivel Federal	20
2. Nivel Estatal	21
i. Estado de Oaxaca.	21
ii. Estado de Chiapas	22
iii. Estado de Veracruz.	23
3. Límites y problemas de la legislación en general.	23
IV. DERECHO A LA TIERRA, AL TERRITORIO Y A LOS RECURSOS NATURALES	26
1. Críticas a la reforma	26
V. EL PLAN PUEBLA PANAMÁ. MEGAPROYECTOS	32
1. Antecedentes.	32
2. Descripción de los rasgos generales del PPP	33
3. Impactos previsibles	34

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

VI. SITUACIÓN DE LA MUJER INDÍGENA.	38
1. El marco jurídico	38
i. Normativa internacional.	38
ii. Normativa interna	38
2. Situación general de la mujer en México	39
i. derecho al trabajo y lucha contra la discriminación	39
ii. derecho a la integridad física	40
iii. derecho a la salud	40
iv. derecho a la educación	41
3. Situación de la mujer indígena.	41
i. Derecho al trabajo	41
ii. Derecho a la educación.	42
iii. Derecho a la salud	42
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	44

Miembros de la Misión

Paulina Palacios, abogada ecuatoriana

Camilo Castellanos, abogado colombiano y director de ILSA (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos)

José Aylwin, abogado chileno y profesor en la Universidad de la Frontera

Alain Birgy, juez francés

INTRODUCCION : PRESENTACIÓN Y DESARROLLO DE LA MISIÓN

1. Antecedentes de la misión

El objeto de la misión de la FIDH en México fue la observación de la situación de los Pueblos Indígenas de México, y en particular respeto de la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esta necesidad surge de una visión integral de los Derechos Humanos. Para el análisis de la situación de estos derechos se ha considerado indispensable tratar problemáticas de orden jurídico, en particular la reforma constitucional y la administración de la justicia. Ante la imposibilidad de tratar todos los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la misión se concentra en el derecho a la tierra, los efectos de los megaproyectos y la situación de la mujer.

La misión de observación de la FIDH, realizó su mandato entre los días 25 de noviembre y 7 de diciembre de 2001. Los expertos visitaron los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y el Distrito Federal.

La misión respondió al llamado que realizaron la Liga Mexicana por la defensa de los Derechos Humanos (LIMEDDH) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), organizaciones de defensa de los derechos humanos miembro de la FIDH.

La misión estuvo conformada por Paulina Palacios, abogada ecuatoriana; Camilo Castellanos, abogado colombiano y director de ILSA (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos); José Aylwin, abogado chileno y profesor en la Universidad de la Frontera; y Alain Birgy, juez francés.

Asimismo, se contó con el apoyo permanente de la LIMEDDH y la CMDPDH en su desarrollo, y con la aceptación óptima de los entrevistados: autoridades federales y estatales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, defensores de derechos humanos y organizaciones y representantes indígenas. Cabe señalar que la misión se desarrolló en el marco y agendas previstas en común acuerdo, sin contratiempos dignos de señalarse.

2. Desarrollo General de la Misión

Los miembros de la misión visitaron los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas y el Distrito Federal.

Se efectuaron entrevistas con las autoridades encargadas de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos respectivas; con autoridades de los gobiernos locales; autoridades pertenecientes al poder Judicial Estatal; autoridades encargadas del tratamiento a población indígena a nivel estatal; se realizaron foros con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, así como con representantes u organizaciones indígenas.

De manera particular, en Oaxaca adicionalmente se realizaron entrevistas con las autoridades penitenciarias, de desarrollo y con los miembros del pueblo de los Xiches de la región de los Loxicha, que mantienen un plantón a partir de 1998 frente al Palacio de Gobierno del estado. En el estado de Veracruz se tomo contacto con organizaciones indígenas de la Huasteca Veracruzana; pasando después hacia Jalapa en Veracruz, a fin de realizar entrevistas con autoridades estatales. En Chiapas se realizaron entrevistas con funcionarios de la gobernación del gobierno encargados de Asuntos Religiosos, Comunidades en Conflicto, Asuntos Indígenas, y, con las autoridades tradicionales del Municipio Autónomo de San Andrés Larraínzar. Finalmente, en el Distrito Federal se realizaron entrevistas con las autoridades federales y organizaciones siguientes:

- Comisión Ciudadana contra la Discriminación;
- Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- Unidad de Servicios Estudios Legislativos de la Secretaría de la Gobernación;
- Coordinación para el diálogo y la negociación en Chiapas;
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM;
- Instituto Nacional de Migración;
- Instituto Nacional de la Mujer;
- Presidencia de la Corte Suprema de Justicia;
- Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia.
- Magdalena Gómez , experta en Derecho Indígena
- Foro con organismos no gubernamentales en el que participaron:

- Silvia AGUILERA GARCÍA (CMDPDH: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.)
- Júan ANZALDO (Ce-ACATL: Centro de Estudios Acatl.)
- Claudia GÓMEZ GODOY (RADPI: Red de Abogados por los Derechos de los Pueblos Indígenas)
- Dolores GONZALEZ SARAVIA (SERPAJ: Servicio de Paz y Justicia)

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

- M. Helena FERNÁNDEZ MÁRQUEZ (LIMEDDH: Liga Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos).
- Claudia HINOJOSA (CCID: Community Colleges for International Development)
- Samuel LOBATO (CWS: Canadian Wildlife Service)
- Gracia MOHENO (CMDPDH: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos)
- Silvia PANEBIANCO LABBE (Genocidio Nunca Más)
- Gloria RICO SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia)
- Areli SANDOVAL TERÁN (Equipo Pueblo A.C)
- Fabián SÁNCHEZ MATUS (CMDPDH)
- Rosa SÁNCHEZ SALGADO (FIDH)
- Fernando VALADEZ (ACAT: Acción de Cristianos para la Abolición de la Tortura)
- Andrés Rubio, defensor de los Derechos Humanos de Guerrero, actualmente en situación de riesgo.

La misión culminó con la participación de los expertos en el Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pueblos Indígenas, que tuvo lugar los días 5, 6 y 7 de diciembre de 2002 en Ciudad de México.

Los miembros de la misión expresan su agradecimiento cordial a las/los funcionarios, encargados y responsables de las oficinas estatales y federales ya que fueron recibidos de manera muy atenta en los términos de la misión y sus objetivos.

Asimismo, los encargados de la misión desean expresar su agradecimiento a los miembros de la LIMEDDH y de la CMDPDH, por su apoyo logístico en la organización de la misión.

Finalmente, un profundo homenaje a los pueblos indígenas mexicanos, patrimonio de dignidad humana, ejemplo de resistencia. Agradecimiento a los indígenas de Loxicha, Huasteca Veracruzana, Chiapas y San Andrés Larraínzar que acogieron a la misión

I. PRESENTACIÓN DE MÉXICO

1. Contexto Político

En diciembre del año 2000, toma posesión como presidente constitucional Vicente Fox Quesada, representando por primera vez, tras una sucesión de gobernantes del PRI, a otra opción partidaria, el Partido Acción Nacional (PAN). Este cambio político supuso el inicio de un auténtico proceso de transición a una verdadera democracia. Asimismo, Vicente Fox propuso reformas estructurales tanto en el sistema judicial, el sistema policial como en materia de política exterior. La nueva administración prometió combatir cuestiones preocupantes como la pobreza, la disparidad económica, la educación, la transparencia del Gobierno y las poblaciones indígenas. El Gobierno también se comprometió a solucionar de manera pacífica el conflicto en Chiapas

En lo que se refiere a los pueblos indígenas, cabe destacar que una de las propuestas del nuevo gobierno fue la de la pacificación y resolución inmediata del problema indígena. Con base en los Acuerdos de San Andrés o la llamada iniciativa COCOPA, se realiza una propuesta de Reforma Constitucional a presentarse en el Senado, situación que se hace efectiva a principios del 2001.

Dicha reforma se produce después de que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y otras organizaciones civiles convoquen a la denominada Marcha Zapatista, con el objetivo de sensibilizar y apoyar en el seno de la legislatura la propuesta de reforma constitucional como el antecedente de un cambio para la situación indígena en México.

Así el Senado de la República aprueba el 14 de agosto de 2001 una reforma constitucional que ha sido objeto de críticas y la interposición de 420 controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"El conflicto en Chiapas"

El primero de enero de 1994 surge el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) con su "Declaración de guerra de la Selva Lacandona". Esta situación genera una intensa conmoción y reacciones a nivel nacional e internacional. Evidencia y visibiliza la marginación de los pueblos indígenas mexicanos.

Frente al conflicto que inicia públicamente el EZLN, se da la iniciativa de diálogo con la Comisión de Concordia y Pacificación COCOPA, entre otros actores que surgen para la mediación. Del diálogo entre ambos actores, se suscribe entre otros y como corolario, el Acuerdo de San Andrés de Larrainzar, en él que se consigna un mínimo de puntos de acuerdo para sentar bases para el diálogo entre pueblos indígenas y el Estado mexicano, así como, de un marco jurídico para los derechos de los pueblos indígenas. El acuerdo se suscribe en 1996.

Pese a los compromisos adquiridos en dicho Acuerdo no se visibiliza en reformas hasta el año 2001¹.

2. Contexto económico y social

México cuenta con alrededor de 100 millones de habitantes y un PIB nacional que sobrepasó en 1999 los 450 mil millones de dólares. Sin embargo, el PIB per cápita no sobrepasa los 4.600 dólares. Debe igualmente señalarse que la economía mexicana se caracteriza por un sector informal muy importante que, según algunas estimaciones, equivaldría aproximadamente a un 30% del PIB nacional.

Sin embargo, se deben considerar las importantes desigualdades sociales, y también regionales, que afectan a los más desfavorecidos, en particular los habitantes de los Estados del sur más pobres, los de las zonas rurales y las poblaciones indígenas. La desigualdad en la distribución de la renta es evidente si se considera que un 10% de las familias disponen de un 42% de las rentas, un 50% de las familias disponen de un 47% (clases medias) y un 40% de las familias, más pobres, solo poseen un 11% de la riqueza nacional.

Se destacará finalmente que los más desfavorecidos viven en los Estados del sur mexicano, como Chiapas y Guerrero.

En lo que se refiere al mercado laboral, sobre una población activa de 37 millones, se cuenta con un 35% de activos en el

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

sector formal, quienes son los únicos que pueden beneficiarse de una relativa protección social. Un 25% trabajan en el sector semi-informal y un 40% serían empleados del sector informal. El salario mínimo oficial es de 2,4 dólares (24 pesos) al día. Sin embargo, un 35% de la población recibe menos y un 33% dos veces menos este salario mínimo.

Desde 1994, México forma parte del Tratado de Libre Comercio América del Norte TLCAN, situación que ha posibilitado su ingreso al mercado Norteamericano en general, así como, la incursión irrestricta y progresiva de productos de los países suscriptores del TLC.

México se encuentra en la fase de estudios y operativización de varios megaproyectos, como el Corredor Mesoamericano de Biodiversidad y el Plan Puebla Panamá, entre otros. Las consecuencias de dichos megaproyectos sobre la situación de los derechos humanos, en particular el Plan Puebla Panamá, es fundamental, tal y como se señalará en la parte del informe que se ocupa de este tema.

3. Contexto Jurídico e Instrumentos y Mecanismos Internacionales de DDHH

El marco jurídico mexicano está regulado en dos niveles: el de la unión de estados, denominado Federal, que tiene como norma suprema la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes orgánicas y reglamentarias; y, el nivel Estatal, correspondiente a cada uno de los estados miembros: federados y autónomos, que cuentan también con ordenamientos constitucionales y normas orgánicas y reglamentarias, denominado Estatal. En este mismo tenor se organizan las instituciones gubernamentales y estatales a nivel Nacional y Estatal respectivamente.

El gobierno Federal cuenta con un Poder Ejecutivo con Presidente de la República, y a su vez cada Estado cuenta con su respectivo gobernador. Su elección es popular, del mismo modo que las legislaturas de carácter Federal y Estatal. También suscriben el régimen electoral las autoridades de la mayoría de municipios de cada Estado.

La Constitución Política Mexicana reconocía de manera general al Estado como pluricultural y pluriétnico hasta la reforma constitucional de agosto de 2001.

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "... las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén

de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión..."

En virtud de tal artículo, los instrumentos de derecho internacional siguientes ratificados por México tienen el mismo nivel de obligatoriedad que la misma Constitución.

Instrumentos y Mecanismos Internacionales de DDHH
México ha suscrito diversos instrumentos y mecanismos de derecho internacional, a nivel de la Organización de las Naciones Unidas ONU y de la Organización de Estados Americanos OEA.
Destacamos los vinculantes y obligatorios de acuerdo al tema:

- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Convenio 169 de la OIT
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo

Estos instrumentos ratificados por México obligan al estado mexicano a la creación de normas que garanticen los derechos en ellos consignados, así como a la observancia de los mismos. Los derechos en mención se encuentran garantizados por los estados suscriptores.

4. Situación de los Derechos Humanos

La situación de los derechos humanos en México en la década de los noventa era especialmente preocupante, tal y como refleja el informe de la FIDH sobre los derechos humanos en México realizado en 1997. El informe de dicha misión mostró su extrema preocupación por los casos de detenciones ilegales, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, en particular en los Estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Durante la misión de la FIDH en 2001 en México, se constatan los siguientes acontecimientos en la situación general de Derechos Humanos:

El gobierno de Fox surgió con una propuesta frontal de universalizar el respeto por los derechos humanos en general, como se percibió en la preocupación de suscribir

tratados internacionales, y la expresión de voluntad de solucionar el problema indígena vigente.

En primer lugar, cabe señalar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) realiza de manera inédita un documento de Recomendaciones (26/2001) dirigido al gobierno nacional - ejecutivo, en relación a la situación de represión estatal en la década de los setenta.

Del mismo modo, se asiste a la reapertura del caso del General José Francisco Gallardo, preso desde 1993 por haber demandado la creación de un Ombudsman militar. El general Gallardo fue liberado con posterioridad a la misión el 7 de febrero de 2002, en cumplimiento parcial de la resolución emitida por la Comisión Interamericana de DDHH (CIDH), y gracias al trabajo que desarrollaron en esta instancia la CMDPDH y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

En lo que se refiere a los pueblos indígenas, deben destacarse las declaraciones de José Luis Soberanes, Presidente de la CNDH sobre la especial vulnerabilidad de los indígenas en las violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de este nuevo interés por parte de las autoridades públicas acerca de la situación de los derechos humanos en México, deben destacarse los siguientes hechos preocupantes.

En octubre de 2001 es asesinada Digna Ochoa, abogada defensora de Derechos Humanos. El acontecimiento estuvo antecedido de una situación de persecución, hostigamiento así como de llamamientos internacionales hacia el gobierno para atender la situación de vulnerabilidad de dicha persona. Aunque las investigaciones se encuentran en curso, el hecho de que las autoridades competentes manejen hipótesis como la del suicidio o la del asesinato pasional ha comportado un fuerte movimiento de protesta por parte de las asociaciones de derechos humanos. Las amenazas contra defensores de derechos humanos continúan. Deben destacarse las amenazas contra Bárbara Zamora, abogada de la familia de Digna Ochoa, ocurridas después de que la misma se manifestara públicamente en contra de la hipótesis del suicidio de Digna².

Las organizaciones de DDHH no sólo han expresado su preocupación por las crecientes violaciones de los derechos de los defensores de DDHH. Se ha igualmente constatado que persiste una importante militarización de los Estados visitados y continúan recibiendo información acerca de

graves violaciones de los DDHH en todo el territorio mexicano.

En lo que se refiere a los pueblos indígenas, se destaca la polémica que en torno a la Reforma Constitucional de agosto de 2001, pues quienes la cuestionan consideran que es limitante de los derechos básicos de los pueblos indígenas.

La misión considera que la antedicha situación ha generado una preocupación social en aumento sobre la problemática de derechos humanos.

5. Estados de México visitados por la misión

i. Oaxaca

Su territorio representa el 4.8% de la superficie de México, con el décimo lugar en la población con 3'432.180 habitantes, es decir un 3.6% del total nacional. El 78.1% es considerada población rural.

Cuenta con 570 municipios, de los cuales 418 se rigen por la "*Ley de Derechos y Cultura Indígenas*" conocida como Ley de Usos y Costumbres. Mantienen elecciones por procedimientos propios y conservan las denominadas "*autoridades tradicionales*".

Una tercera parte de Oaxaca habla una lengua originaria. Está habitada por 16 de los 52 pueblos indígenas de México: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triqueis, Zapotecos, Zoques y afromexicanos³.

La misión debe señalar su preocupación acerca de la situación de los derechos civiles y políticos en esta región. Aunque la misión no se haya ocupado específicamente de este tema debe señalarse una extrema preocupación por la situación de los presos de la zona de Loxicha, en las afueras de la oficina del gobierno. En dicha zona las autoridades apresaron a 137 indígenas como presuntos miembros del Ejército Popular Revolucionario (EPR). En el momento de la realización de la misión 27 indígenas xiches continúan presos. La mayoría de excarcelaciones se debe a la Ley de Amnistía del 8 de diciembre de 2000, concedida por el gobernador José Murat. Desde hace 4 años los familiares y dirigentes indígenas de los Loxicha han realizado un "plantón" en él que se encontraban en el momento de la misión 60 niños y 27 adultos. La acción de los familiares presos exige del gobernador la libertad de todos los presos, la no-impunidad de los paramilitares que acosaron a las comunidades xiches. La Secretaría de Gobernación expresa

preocupación por la temática abordada.

La misión expresa finalmente su preocupación por la militarización de la región

Frente a la demanda de los defensores de derechos humanos de desmilitarización, se plantea que ésta es solicitada por la población debido al tráfico de armas y narcóticos que existen en el Estado. Sin embargo, el secretario de gobernación declara que este tráfico de armas es de tipo familiar para surtir a los campesinos.

ii. Veracruz

La Huasteca Veracruzana es una región geográfica integrada por 29 municipios, 11 de los cuales viven en extrema pobreza⁴: Benito Juárez, Chalna, Chicouanal, Chicontepec, Huayacocotla, Llamatlán, Xihuatlán de Madero, Texcatepec, Tlachichilco, Zacuhapan y Zontecocuatlán. En estos municipios habitan 206.280 personas, de las que un 82.4% es indígena. La desocupación oscila entre el 80 y 90% en estos municipios. El 44% es población analfabeta. En Veracruz habitan 12 etnias indígenas.

En Atlapezco, donde los encargados de misión se reunieron con aproximadamente 150 representantes de diversas comunidades de la Huasteca Veracruzana, se destacan igualmente importantes violaciones a los derechos humanos:

La mayoría de éstas se refieren al ámbito de los derechos fundamentales: vida, integridad física y libertades individuales.

Debe señalarse en particular las violaciones a los derechos de los defensores de DDHH, y en particular la represión por actividades de Defensa de Derechos Humanos en contra de Paulina y Natalia Hernández, de Chochopalteco, en Hidalgo.

Consta a los expertos la presencia de cuatro retenes militares (de operación conjunta) en el viaje por automóvil dentro del estado de Hidalgo y de dos más entre este estado y Veracruz.

iii. Chiapas

El antecedente político inmediato y de gran impacto de la lucha por el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos se encuentra en Chiapas, sobre todo a partir de la insurgencia político-militar del EZLN, desde el 1 de enero de 1994.

Chiapas es el tercer estado en cuanto a densidad de población indígena de México. Hasta 1991 la terratenencia

era la forma generalizada de tenencia de la tierra. Un 1% de los propietarios de tierra poseía el 45% de ella. Chiapas cuenta con vastos recursos naturales: la selva lacandona es una importante reserva natural. Sin embargo ha sido muy depredada por la existencia de maderas exóticas. Chiapas produce el 70% de energía eléctrica del país, por lo cual es un estado "estratégico". En Chiapas hay 28 municipios autodeclarados como autónomos.

El actual gobernador Pablo Salazar fue una opción a la tradicional conducción desde el Partido Revolucionario Institucional PRI mediante un amplio frente de alianzas políticas de otros partidos políticos.

6. Temáticas abordadas por la Misión

El presente informe fue planteado por los expertos a una priorización de temas relativos a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de relevancia en la misión realizada tanto en los estados visitados, como en la relación con autoridades, personalidades, ONG's, y organizaciones indígenas. Sin embargo se consideró indispensable dedicar una parte importante de este informe a la reciente reforma constitucional, debido a las importantes implicaciones que ésta supone para los pueblos indígenas. Se consideró igualmente importante tratar acerca de la administración de la justicia de los pueblos indígenas en el sentido del reconocimiento de sus jurisdicciones propias y su derecho consuetudinario, lo que constituye un elemento de importancia fundamental para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas. Finalmente ante la imposibilidad de tratar acerca de todos los DESC de los indígenas, una atención especial se presta al tema de tierras, megaproyectos y mujeres indígenas.

i. Reforma Constitucional

La demanda indígena en torno a su reconocimiento conoce un momento de gran tensión con la Reforma Constitucional referida a dotar a los pueblos indígenas de un marco legal constitucional para sus derechos. De entre las causas para la declaración de guerra por parte del EZLN, se encuentran las demandas de reconocimiento. Los acuerdos de San Andrés Larraínzar, así como el conjunto del proceso de diálogo y las propuestas de la COCOPA, significaron un esfuerzo hacia la elaboración de un mínimo de normas que garantizarían los derechos indígenas.

La constatación de la cantidad de reclamaciones por inconstitucionalidad remite a los expertos a la importancia de

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

analizar la reforma constitucional y su pertinencia en el marco normativo internacional suscrito por México.

ii. Administración de Justicia / Pluralidad Jurídica

La lucha de los pueblos indígenas mexicanos se encuentra radicada básicamente en el tema de su reconocimiento jurídico. El marco normativo internacional haría justiciable dicha demanda. La administración de Justicia Indígena, de la que deriva la existencia de una pluralidad jurídica en México, que no está reconocida en extenso en su marco jurídico, regido por una unidimensionalidad en derecho positivo, hicieron que los expertos insertaran el tratamiento de este tema en el presente informe.

Es el tratamiento del tema de la Administración de Justicia bajo la normatividad de los pueblos un tema fundamental en la consecución de los Derechos a la Cultura, incluidos en los DESC.

iii. Territorios Indígenas y Situación de las Tierras

El territorio es considerado como el hábitat o lugar en donde se desarrollan objetivamente las culturas de los pueblos. En particular los pueblos indígenas mantienen una relación estrecha con el territorio, entendido como un conjunto de condiciones de un ecosistema para su vida. De esa relación se desprenden muchas de sus particularidades culturales, religiosas y de cosmovisión.

Los pueblos indígenas han mantenido conflictos por la defensa de sus tierras y/o territorios desde tiempos remotos. En el siglo pasado y hasta la actualidad la misión observa la recurrencia de los conflictos alrededor de la propiedad y el manejo de las tierras y los territorios en la vida de los indígenas.

iv. Megaproyectos : El Plan Puebla Panamá y los pueblos indígenas

México, en el contexto del TCLAN y la globalización económica se encuentra en diversas fases de diagnóstico y ejecución de

los denominados Megaproyectos, de trascendencia internacional y de convergencia también internacional.

Estos megaproyectos atraviesan los estados del sur de México, con una alta tasa poblacional indígena. El Convenio 169 de la OIT prevé el derecho de consulta a los pueblos indígenas cuando se vayan a realizar actividades relativas a su desarrollo.

La misión ha observado que existe una preocupación constante entre las Organizaciones No Gubernamentales de defensa de los Derechos Humanos que se encuentran vinculadas con Pueblos Indígenas, las Oficinas estatales encargadas de asuntos indígenas, y las organizaciones y pueblos indígenas por el Plan Puebla Panamá, con relación a la incidencia que la construcción de dichos megaproyectos vaya a tener sobre la pervivencia cultural de las naciones originarias⁵.

Una observación relevante de los misionantes estriba en el desconocimiento sobre el Plan Puebla Panamá (actualmente en fase de diseño final) por parte de autoridades en Oaxaca y Chiapas, estados que serán partícipes de este megaproyecto.

v. Situación de la Mujer Indígena

La misión ha considerado que la situación de las mujeres indígenas merecía una atención especial, pues a menudo, las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales les afectan de manera particular.

En un primer momento, se tratará entonces de la situación en general de la mujer en México para más adelante a tratar la situación de las mujeres indígenas, la cual, como se verá en la parte dedicada a ellas en este informe, es especialmente preocupante.

Notas :

1. Para mas información ver parte 1 del informe.

2. Dichos hechos se desarrollaron después de la misión, ver Llamado Urgente del Observatorio para la protección de los Derechos Humanos 26 de marzo 2002 MEX 001/0203/024 .

3. Red Oaxaqueña de Derechos Humanos, "*Los Derechos Humanos en el Estado de Oaxaca*", Segundo Informe, enero de 2001.

4. CNDH, Recomendación 17 y 18 de 1997, sobre denuncias presentadas en la zona de la Huasteca Veracruzana

5. Congreso Nacional Indígena y Sindicatos Mexicanos, "*Informes Alternativos sobre el cumplimiento del Estado Mexicano del Convenio 111 y del Convenio 169 de la OIT*", octubre de 2001.

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS

1. Reforma Constitucional sobre derechos indígenas (2001)

Uno de los temas de interés de la misión fue el de la reciente reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos de Mexicanos (CPEUM) en materia de derechos y cultura indígena. Dicha reforma, que fuera publicada con fecha 14 de agosto de 2001, reviste una gran importancia, no sólo por cuanto establece los lineamientos con base en los que regularán y ejercerán los derechos de los pueblos indígenas de México en el futuro próximo, sino también por cuanto ella es la consecuencia de la movilización y demanda de vastos sectores de la sociedad mexicana -incluyendo obviamente a los indígenas- que a lo largo de la última década han reclamado la revisión de las relaciones pasadas de discriminación y exclusión de los pueblos indígenas y el reconocimiento de sus derechos inherentes a su calidad de pueblos.

Antecedentes de su aprobación

A comienzos de los noventa se introducen en México importantes reformas relacionadas con el régimen de tenencia de la tierra, por un lado, y con los derechos indígenas por el otro. Mientras las primeras, a las cuales nos referiremos más adelante en este informe, están vinculadas a los cambios en las orientaciones de la política económica gubernamental, las segundas responden a la adecuación de la política indígena a la agenda internacional así como a las presiones del movimiento indígena emergente en el país en la época.

En materia de reconocimiento de derechos indígenas, en 1991 la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, convirtiendo a México en el segundo estado, después de Noruega, en hacer suyo dicho Convenio. En 1992 se reformó el artículo 4 de la Constitución Política de México reconociéndose la composición pluricultural de la "Nación mexicana" y derechos de los pueblos indígenas⁶. Las

insuficiencias y vaguedades de esta reforma, contrastaron con la claridad de los contenidos de la reforma del artículo 27 constitucional, que como veremos más adelante, puso fin al reparto de tierras e intento promover la privatización de las tierras ejidales* e indígenas. Ello, junto a la inexistencia de una ley que reglamentara este artículo (cuarto constitucional) e hiciera aplicables los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en las distintas entidades federativas, provocaron la crítica y el desencanto de las organizaciones indígenas de México.

La manifestación más evidente del descontento indígena fue el levantamiento armado protagonizado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), integrado en gran parte por indígenas, en el Estado de Chiapas en 1994, el día mismo en que México pasaba a integrar el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN). Producto de la presión ejercida en esa época por el movimiento indígena, fundamentalmente pero no exclusivamente en Chiapas, por la introducción de reformas profundas en la relación de los pueblos indígenas con el Estado, basadas en el reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de dichos pueblos, y de la necesidad de establecer la paz entre las partes en conflicto armado, es que el Gobierno federal, presidido por Ernesto Zedillo y el EZLN, suscribieron en febrero de 1996 los llamados Acuerdos de San Andrés. Entre los múltiples acuerdos adoptados entre ambas partes en esa oportunidad se encontraba el reconocimiento de los pueblos indígenas en la CPEUM así como de su derecho a la libre determinación⁷.

A fin de materializar los compromisos asumidos en San Andrés, el Congreso de la Unión creó una comisión plural llamada Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), la que en noviembre de 1996 entregó a las partes firmantes del Acuerdo una propuesta de reforma constitucional. Dicha propuesta suponía una reforma a varios artículos de la Constitución listando una serie de derechos para un nuevo sujeto jurídico, los pueblos indígenas, siendo el principal de estos derechos la autonomía⁸. La propuesta de COCOPA fue aceptada por el EZLN, pero rechazada por el gobierno federal, el que elaboró una propuesta alternativa de reforma que

* Los ejidos estaban hasta 1992 unidades agrícolas que pertenecían al Estado, dejadas en usufructo a pequeños campesinos que los explotaban o individualmente, o colectivamente en cooperativas de producción. Desde 1992, cada campesino puede pasar a ser propietario de su parcela.

envió al Congreso para su aprobación en 1998. Dicha propuesta, a juicio de diversas organizaciones indígenas y de analistas, restringía seriamente no solo la propuesta de la COCOPA, sino también los Acuerdos de San Andrés, sin dar cumplimiento a los compromisos allí adquiridos. Como consecuencia de este impase⁹, no hubo bajo la administración de Zedillo reforma constitucional relativa a los derechos de los pueblos indígenas.

En diciembre de 2000, recién asumida la presidencia del Gobierno mexicano, por Vicente Fox, el ejecutivo retomó la iniciativa de COCOPA enviándola al Congreso de la Unión para su tramitación. No obstante el apoyo presidencial y la masiva movilización indígena en defensa de esta iniciativa - destacando la marcha organizada al Distrito Federal por los líderes máximos del EZLN y la realización del Tercer Congreso Nacional Indígena (CNI)¹⁰ -, y sin que mediara una consulta a los pueblos indígenas sobre las modificaciones adoptadas por el legislativo, este dio aprobación el 27 de abril de 2001 a una reforma constitucional que difiere significativamente de los Acuerdos de San Andrés y de la Propuesta de la COCOPA, y que a juicio de diversos analistas, es inconsistente con los lineamientos del Convenio 169 de la OIT ratificado por México en 1991, y por tanto parte integrante del ordenamiento jurídico, desde entonces.

Las críticas a la reforma

Los cuestionamientos a esta reforma se han centrado en su contenido, en particular con el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés de 1996, así como en su inconsistencia no solo con la propuesta de la COCOPA surgida de dichos acuerdos, sino también con los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y a quienes los integran por el Convenio 169 de la OIT. A continuación analizaremos estos cuestionamientos:

2. Incumplimiento normativo del Convenio 169 de la OIT

El artículo 19 V. d) de la Constitución de la OIT establece que una vez ratificado un Convenio, el Estado Miembro "adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio." De acuerdo con esta norma, el Estado Mexicano está obligado a ajustar su legislación interna a los términos del Convenio 169, y a la aplicación directa por las autoridades administrativas y judiciales del país de las disposiciones del Convenio.

Las inconsistencias de la reforma con el convenio 169 de la

OIT, cuya ratificación por México lo convierten, de conformidad al artículo 133 Constitucional, en parte integrante de la ley suprema, e incluso, según una reciente tesis de la Corte Suprema (1999) lo ubican por encima de las leyes federales emanadas de la Constitución, han sido constatadas por diversos sectores y analistas con los que la Misión tomó contacto durante su estadía en México. Según la especialista en derecho indígena Magdalena Gómez, la trasgresión de este tratado internacional por la reforma sería evidente, en especial en materia de consulta durante su etapa de elaboración y en cuanto a su contenido en materia de tierras, territorios, recursos naturales, educación, medios de comunicación, y participación política¹¹. Un análisis comparativo de los dos textos (Convenio 169 de la OIT y reforma constitucional) realizado por Jorge González, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, llega a una conclusión similar al señalar: "El cumplimiento del Estado mexicano de las obligaciones del Convenio está incompleto. La reforma constitucional del 14 de agosto cumple parcialmente con él. Se debe completar con base en lo que ya estaba acordado en San Andrés Larraínzar y que consta en la Iniciativa de la reforma."¹²

El Congreso Nacional Indígena, entidad con la que la Misión se entrevistó durante su estadía en el DF, desarrolla en un informe enviado a la OIT en octubre de 2001 las principales incongruencias de la actual Constitución Federal Mexicana y el Convenio 169 de la OIT¹³.

i. Tierras y territorios:

En materia de tierras y territorios, el Convenio 169 establece el reconocimiento del derecho de un pueblo indígena a la totalidad del hábitat que ocupa y utiliza y sus derechos de propiedad y posesión sobre los mismos. La reforma a la Constitución establece en el Art. 2. :

"V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad "

La Constitución no reconoce la propiedad y posesión de los pueblos indígenas sobre sus tierras, y únicamente reconoce el acceso a la tierra en las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas por la Constitución (comunal, ejidal y privada, la que incluso se ve

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

supeditada a derechos adquiridos por terceros). El CNI sostiene en su informe además que muchos de los pueblos indígenas mexicanos no cuentan con títulos de propiedad que garanticen su propiedad, así que no obstante haber poseído ancestralmente la tierra una comunidad o pueblo indígena, tendrá derecho sobre su territorio aquel que tenga el título de propiedad, independientemente de la forma utilizada -incluso ilegal- para obtenerla. Sin embargo, de acuerdo a la interpretación interna de la OIT, existen fundamentos para pensar que la protección de las tierras indígenas debe hacerse independientemente de la existencia o no de título jurídico¹⁴.

En materia de recursos naturales, el Convenio 169 establece en el art. 15 la utilización, administración y conservación de recursos naturales. En contraste con ello, sostiene el CNI, la Constitución en el art. 2. V y VI, hace referencia únicamente al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. La Constitución además no define las "áreas estratégicas", e impide que una comunidad indígena aproveche sus recursos naturales.

A juicio del CNI, existen además otros derechos contemplados en el Convenio 169 de la OIT en estas materias que la Constitución actual impediría de su ejercicio, como por ejemplo:

- El artículo 17.1, que establece el respeto a las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra. Esta disposición contrasta con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución según la cual la tierra sólo puede ser comunal, ejidal o privada;

- el artículo 17.3 relativo a la protección de las tierras de los pueblos indígenas que establece la obligación del Estado de impedir que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de sus costumbres o del desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos;

- el artículo 18 del mismo Convenio 169 que establece que la ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones;

- y el artículo 19 a) del convenio 169 que establece que los programas agrarios deberán garantizar la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico.

Así tenemos que los derechos contemplados en el Convenio 169 no podrían aplicarse efectivamente por que los artículos y disposiciones reformadas nos remiten a lo que defina la Constitución en materias hasta ahora inexistentes, o por que pide remitirse a otras leyes igualmente inexistentes¹⁵.

ii. En materia de administración de justicia.

En este ámbito el Convenio 169 establece en su artículo 9. 1; "En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros."

La Constitución establece en su artículo 2. II. el derecho de los pueblos y de las comunidades indígenas para:

"Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por jueces o tribunales correspondientes".

No se señala con claridad en este artículo a qué principios de la Constitución se refiere. Tampoco se señala qué sucedería si no se observan esas condiciones¹⁶.

El Convenio dispone en su artículo 10. 2. que: "Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento. "Sin embargo, en la Constitución, en el artículo 18 se señala que: "Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social."

Lamentablemente, la ley no contempla ningún caso como el descrito anteriormente.

3. Contradicciones entre el texto constitucional aprobado (2001) y la propuesta de COCOPA

Según el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro y SERAPAZ, las diferencias fundamentales entre la propuesta sobre derechos indígenas elaborada por COCOPA a que antes nos referimos y el texto de la reforma constitucional finalmente aprobada por el Congreso mexicano serían las siguientes:¹⁷

i. La iniciativa de ley de la COCOPA planteaba reformas a los artículos 26, 53, 73, 115, 116. En la reforma aprobada, se coloca todo el contenido de los derechos indígenas en un nuevo artículo 2. La preocupación que expresan las organizaciones al respecto es que se quede "como un tema aislado del resto y sin relación al conjunto del texto constitucional para explicitar y permitir las condiciones que hagan posible el ejercicio de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas". Precisamente, la eliminación de las reformas de los otros artículos deja sin garantía constitucional elementos claves para el ejercicio de la autodeterminación, como la definición de los ámbitos de actuación en el orden municipal y regional, y la representación y participación política de los pueblos indígenas.

Se trata de un cuestionamiento preocupante que escuchamos de diversos juristas durante la misión. Al respecto Magdalena Gómez con quien la misión se entrevistó señala: "*Su insistencia en concentrar toda la reforma en un solo artículo habla de su espíritu de reservación y segregación para los pueblos indígenas antes que permitir que toda la Constitución exprese la pluriculturalidad... Así, quedó un artículo de la Constitución para los pueblos indígenas y el resto para los no indígenas*"¹⁸

ii. Elimina el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público para definir las como entidades de interés público. Con este cambio, se recrea la visión indigenista según la que los indígenas se limitan a ser receptores de políticas públicas y no sujetos de derechos, partícipes en la organización del Estado. Como primera "ilustración", el Art.2-B define componentes de políticas públicas del Estado para los Pueblos Indígenas.

La modificación de la propuesta de COCOPA en esta materia, no es solo cuestionada por los pueblos indígenas, para los cuales ésta constituía una demanda central, sino también por diversos juristas y analistas con los que tomamos

contacto en el transcurso de la misión. Así, para Diego Valadez, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a diferencia del reconocimiento que se hace a los pueblos indígenas en el texto constitucional como entidades de interés público (Art. 2. A inc. final), el reconocimiento como entidades de derecho público habría significado la consideración de los pueblos indígenas como cuarto orden del Estado después del gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipios.¹⁹

En la misma perspectiva, Magdalena Gómez cuestiona la fórmula constitucional en esta materia señalando que la iniciativa de COCOPA trataba de dejar de considerar las acciones de los pueblos y comunidades indígenas como actos entre particulares, para pasar a reconocer que se trata de personas morales, titulares de derechos colectivos. Aún más agrega, los pueblos y comunidades indígenas son de carácter público por el tipo de facultades que la libre determinación y la autonomía les están confiriendo.²⁰

En relación con el conjunto de acciones que la federación, los estados y los municipios deben desarrollar con miras a "abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas" (artículo 2 B de la Constitución reformada), compartimos lo señalado por Magdalena Gómez al plantear que ellas responden a la ratificación de una política indigenista que en el pasado dio malos resultados en México. En cuanto a la técnica jurídica utilizada en el texto constitucional, también nos parece importante lo señalado por Gómez cuando afirma que la Constitución tiene dos grandes objetivos: la determinación de derechos y la organización del Estado; en tanto que las obligaciones que resulten en términos de políticas y programas son materia de ley.²¹

iii. Elimina el reconocimiento del derecho de los pueblos indios a sus tierras y territorios, pues en la nueva legislación éstos se ven reducidos a "los lugares que habitan y ocupan las comunidades". Coherente con esa limitación, se suprime el derecho a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en dichos territorios, estableciéndose que tienen sólo derecho a un "uso preferente" de esos recursos.

En relación con esta materia nos parece relevante lo afirmado por el abogado indígena Francisco López Bárcenas, en el sentido de que la reforma no solo no está reconociendo el derecho al territorio, sino que tampoco está reconociendo un derecho nuevo, por cuanto solo recoge derechos ya reconocidos. Es más, para acceder a la propiedad y a la

tenencia de la tierra, ahora se establecen una serie de requisitos, entre ellos, el respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia, lo cual es lógico en un Estado de derecho; y el respeto a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, lo que también es una regla de derecho común ya establecida en leyes secundarias. A ello se agrega el hecho que, de acuerdo a la reforma, los pueblos indígenas no podrán tener derecho preferente sobre los recursos naturales de los lugares que habitan u ocupan si existe algún tercero que, por cualquier vía, legal o ilegal, haya adquirido algún derecho, aunque fuera precario, sobre las tierras donde se encuentran. Tampoco podrán tener este derecho preferente a dichos recursos en las llamadas áreas estratégicas.²²

Nos parece también importante lo señalado por Gómez cuando resalta la contradicción de esta normativa con la de la propuesta de COCOPA. Debe de este modo hacerse referencia a la omisión del derecho al territorio en la reforma. Destaca igualmente la contradicción que significa él que el supuesto nuevo derecho constitucional para los pueblos indígenas - el acceso a propiedad y tenencia de la tierra - que se crea nace supeditado a las leyes, cuestión contraria al principio de la jerarquía de normas.²³

iv. Se acotan los derechos indígenas al ámbito comunitario y a lo mucho municipal. Elimina la posibilidad de asociación de municipios indígenas. Los Acuerdos de San Andrés y la propuesta de la COCOPA, en cambio, reconocían la capacidad de asociación regional.

Al respecto Magdalena Gómez identifica como una de las carencias de la reforma la referencia en el artículo 73 a la expedición de leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, estados y municipios en lo relativo a pueblos y comunidades indígenas (propuesta COCOPA).²⁴ La reforma en cambio incluye una norma transitoria (Art. Tercero) que tiene por fin propiciar su participación política señalando que al "... establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea posible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas..."

Se trata, como sostiene con fundamento López Bárcenas, de una facultad del legislador, el que podrá decidir si será factible hacerlo o no. Además, como norma transitoria, una vez que se ejecuta por primera vez, termina su vigencia.²⁵

v. Relega la determinación de los derechos indígenas y de sus posibles alcances a las leyes secundarias o a las

Constituciones estatales. Ello conlleva el riesgo de concluir con derechos acotados en unos estados e inexistentes en otros, y que algunas cuestiones que deben quedar garantizadas en la Constitución queden al arbitrio de intereses políticos de grupos mayoritarios²⁶. Es más problemático aún en el caso de los pueblos que tienen una cultura y referencia territorial en dos o más estados.

La FIDH comparte esta preocupación. Al respecto López Bárcenas sostiene que la disposición constitucional que entrega a las entidades federativas el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas coarta la posibilidad de establecer reglas generales claras para la construcción de una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y la sociedad. No ve razón para que la Constitución federal no reconozca ella misma a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, dejando en cambio dicha tarea a las entidades federativas, lo que puede dar lugar a que cada una de éstas lo realice en diverso grado, como hasta ahora ha sucedido, dando origen a pueblos indígenas de distinta categoría.²⁷

- Los cuestionamientos relativos al procedimiento para la aprobación de la reforma constitucional.

En cuanto a la reforma constitucional, cabe manifestar la preocupación de la misión con relación a los cuestionamientos existentes al procedimiento a través del cual se le dió aprobación. Dichas críticas encontrarían su fundamento en la contradicción con las normas del ordenamiento jurídico mexicano que regulan esta materia, así como en el incumplimiento de las normas sobre consulta a los pueblos indígenas contenidas en el Convenio 169 de la OIT ratificado por México.

De acuerdo con diversas informaciones que la misión recibió tanto de sectores indígenas como de académicos y especialistas en derecho indígena, la aprobación habría contrariado las normas de la propia Constitución. De conformidad con el artículo 135 constitucional²⁸, para poder ser adicionada o reformada la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. Dicho procedimiento, de acuerdo a lo señalado por diversas personas y entidades con las se entrevistó la misión²⁹, no se habría cumplido en el caso de la reforma en análisis. En efecto, en el caso de la reforma de derechos indígenas, 8 de los 19 Congresos Locales que votaron a favor de dicho dictamen, lo hicieron de forma ilegal, violando los preceptos establecidos al respecto en las

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

respectivas Constituciones de sus estados³⁰. Esto en razón de que en la mayoría de los estados Federados del país, la aprobación es mediante mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes del número total de los individuos que integran cada legislatura. La situación reviste mayor gravedad dado que los diez estados que rechazaron la reforma, entre los que se encuentran, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y México, concentran el 80 % de la población indígena del país.³¹

Deben señalarse otras irregularidades del procedimiento: existirían otras que han sido denunciadas³². Hay estados en los que no se habría consignado en su dictamen de aprobación el número de votos a favor y en contra. En otros no se cumplió con la obligación de publicación en el diario oficial de cada estado y se envió al Congreso la decisión sin hacerlo. Por otro lado, el Congreso de la Unión hizo con fecha 18 de julio un recuento de votos sin que el total de las legislaturas estatales se hubiera aún pronunciado sobre la reforma. Finalmente, y no por ello menos grave, también se recogió denuncias de que las reformas constitucionales finalmente aprobadas en materia de derechos indígenas, si bien surgidas de una propuesta (COCOPA) que fue el resultado de un largo proceso que consideró el debate y la participación de los pueblos indígenas, no fueron debidamente consultadas con los pueblos indígenas como lo dispone el artículo 6 a) del Convenio 169 de la OIT que dispone que debe consultarse a los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados y a través de sus

propias instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles. De acuerdo a la información recabada, dicha consulta sólo habría sido realizada en Chiapas, y en cierta forma en Oaxaca, estados que, como viéramos, rechazaron la reforma.

Como consecuencia de las irregularidades antes señaladas, la reforma constitucional promulgada y publicada el 14 de agosto de 2001, ha sido objeto de numerosos (más de trescientos) amparos y controversias constitucionales, los que han sido presentados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Dichos amparos y controversias constitucionales se basan en el incumplimiento de la normativa interna mexicana y en la violación del derecho a la consulta contemplado en el Convenio 169 de la OIT.

Aunque el dictamen de la SCJN aún está pendiente a la fecha de la elaboración de este Informe, en conversación sostenida con el Presidente de dicha Corte, Ministro Góngora Pimentel, señaló que a pesar de que formalmente se trata de más de 300 controversias presentadas en este caso, en verdad no se trata más que de dos controversias por cuanto eran todas ellas similares³³. Para los críticos de la reforma, las controversias no son sólo un cuestionamiento de la forma a través de la cual se le dio aprobación, sino la posibilidad de revisar, a través de la forma, el fondo del asunto, esto es, el desconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas³⁴.

Notas :

6. Artículo 4 párrafo 1. "La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley."

7. En el punto 3 de los compromisos contenidos en dichos Acuerdos se señalaba:

El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional. Podrían, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El marco constitucional de la autonomía permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad.

8. De acuerdo a una síntesis de Magdalena Gómez, estos derechos eran: a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica; el reconocimiento de sus sistemas normativos internos en tanto no sean contrarios a las garantías individuales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres; acceder de mejor manera a la jurisdicción del estado; acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales; promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural; interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia; concertar con otras comunidades la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para optimizar sus recursos, el impulso a proyectos de desarrollo regional y la defensa de sus intereses; designar libremente sus representantes tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal de conformidad con sus tradiciones; y promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones políticas, sociales, económicas, religiosas y culturales (Gómez, Magdalena, *La constitucionalidad pendiente: análisis del proceso mexicano de reformas en materia indígena (1992 y 2001)*, 2001, inédito.

9. Los puntos de desencuentro entre ambas propuestas se habrían centrado en los sujetos de la libre determinación y la autonomía; el marco para el ejercicio de los derechos; y las cuestiones relativas a las tierras y al territorio (Sánchez, Consuelo, *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, Siglo XXI, México, DF, 1999, p 228)

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

10. En este Congreso, representantes de 41 de los 56 pueblos indígenas de México exigieron la aprobación de la propuesta de COCOPA. Cabe señalar que en marzo de 1999 se realiza la consulta nacional por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios en la que tres millones de personas dan su aprobación de las reformas constitucionales propuestas por la COCOPA. (Congreso Nacional Indígena et al, Informe Alternativo sobre el cumplimiento por parte del estado mexicano del Convenio 169 de la OIT, Octubre de 2001).
11. Gómez, Magdalena, op-cit, p.24- 25.
12. González, Jorge A., El Convenio 169 de la OIT y la reforma constitucional indígena en México., inédito, 2001,p. 12
13. Congreso Nacional Indígena et al. , op cit, p.6-8.
14. Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Observación individual sobre la India, 1988.
15. Al respecto cabe señalar que el Artículo. 2 de la Constitución reformada dispone que: "*El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas.*"
16. López Bárcenas, Francisco, Entre el consenso y la ilegitimidad: Reforma constitucional y derechos indígenas en México, inédito, septiembre 2001, p. 14.
17. En Sipaz, Informe Vol. 6 No 3, agosto 2001.
18. Gómez, Magdalena, op cit, p. 13
19. Conversación de la misión con Diego Valadez, diciembre de 2001.
20. Gómez, Magdalena, op cit, p. 20.
21. Ibid., p. 11.
22. López Bárcenas, op cit., p. 18
23. Gómez, op cit, p. 15.
24. Ibid., p. 22.
25. López Bárcenas, op cit, p. 22
26. Este problema será tratado concretamente en la parte dedicada a la pluralidad jurídica.
27. López Bárcenas, op.cit p. 11 y 12.
28. Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiera que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.
29. Congreso Nacional Indígena, Magdalena Gomez, entre otros.
30. Conforme a lo establecido en las Constituciones Políticas locales, la aprobación de una ley o reforma constitucional debe ser de la siguiente manera a) 70% de los integrantes: Guanajuato. b) 2/3 partes del total de los integrantes: Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosi, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. c) 2/3 de los individuos asistentes: Puebla y Tabasco. d) Mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de sus integrantes: Michoacán y Coahuila. e) Mayoría simple, que es la que decide una votación con base en el mayor número de votos emitidos: Campeche, Chiapas, Guerrero y Tamaulipas. CNI et al, op cit, p. 5
- 31 Ibid. Las Entidades Federativas que votaron a favor del dictamen son: Veracruz, Puebla, Colima, Aguascalientes, Querétaro, Campeche, Guanajuato, Durango, Quintana Roo, Coahuila, Jalisco, Sonora, Tlaxcala, Nuevo León, Tabasco, Chihuahua, Michoacán, Nayarit y Baja California Norte. Las que votaron en contra son: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, San Luis Potosí, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Sinaloa, Baja California, Sur y Zacatecas
32. Magdalena Gomez, conversación con la misión; Rodolfo Stavenhagen, La Jornada, 29 noviembre, p. 10
33. Conversación sostenida con el Presidente de la Corte Ministro Gongora Pimentel durante la misión.
34. Gomez, Magdalena, La Jornada, 11 de enero de 2002.

III. DERECHOS INDÍGENAS Y PLURIDAD JURÍDICA

la misión de la FIDH tuvo igualmente la ocasión de analizar la situación de la administración de la justicia con relación a los pueblos indígenas. La misión consideró que éste tema era de vital importancia, ya que el reconocimiento de las jurisdicciones indígenas constituye una garantía de respeto de los derechos culturales de los pueblos indígenas. Antes de pasar a considerar la administración de justicia, debe considerarse que México constituye un Estado Federal, y que cada estado federado posee competencias en materia judicial civil y penal y a veces en materia administrativa.

Debe destacarse, que por el momento, no existe una ley sobre pueblos indígenas a nivel federal que reglamente la actual reforma constitucional, ni el precedente artículo 4 de la constitución. Sin embargo, debe señalarse la existencia de ciertas disposiciones legislativas incluidas en la legislación penal, agraria, laboral y civil que tratan sobre los pueblos indígenas. Dicho desarrollo legislativo existe con anterioridad a la actual reforma constitucional. De este modo, la legislación en materia indígena se considerará independientemente de la reforma constitucional y de las posibles reformas legislativas ya que las diferentes jurisdicciones que se refieren a los pueblos indígenas de los diferentes gobiernos (estatales y Federal) no son nuevas ni constituyen la expresión de una nueva política respecto de los pueblos indígenas. En efecto, la mayoría de las disposiciones y leyes existentes han sido elaboradas durante la década de los 90 y con anterioridad a la reforma constitucional, que entró en vigor en 2001.

Tales medidas son consideradas por la mayoría de autoridades públicas mexicanas como un instrumento que permite respetar los derechos de las Comunidades indígenas y de su cultura.

Recordemos, tal y como se señalaba en la parte de este informe que se refiere a la reforma constitucional, que las jurisdicciones indígenas son ampliamente reconocidas por los artículos 8, 9 y 12 del Convenio 169 de la OIT, según el que se reconocen diversos derechos en lo que se refiere a la administración de la justicia y a las jurisdicciones indígenas, como el derecho a disponer de interpretes, la conservación de sus costumbres y instituciones propias (siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos) ya sea en lo que se refiere a los juicios

como en la aplicación de las penas.

1. Nivel Federal

En lo que se refiere al nivel de la magistratura federal, todos los autores oficiales entrevistados por la misión expresan la voluntad de desarrollar jurisdicciones destinadas a regular los conflictos que se refieren a las comunidades indígenas. Las autoridades públicas consideran que el desarrollo de estas jurisdicciones constituye un avance en el respeto de las diferencias culturales y en la igualdad de acceso al derecho.

En efecto, la misión destaca la existencia de varias disposiciones en la constitución y en el posterior desarrollo legislativo, orientadas a la mejora de la administración de la justicia de los pueblos indígenas. Desde 1991 se han introducido varias modificaciones en el código penal y en el código de procedimientos penales. Sin embargo, no existe ninguna ley en el ámbito federal que garantice los derechos de los pueblos indígenas. Este hecho es particularmente preocupante en tanto que la reforma constitucional relega la determinación de los derechos indígenas al desarrollo legislativo. En este sentido, se puede considerar que los derechos indígenas reconocidos por la Constitución (que ya son de por sí limitados) no son respetados en el conjunto del territorio de la Federación dada la inexistencia de leyes al respecto. Los derechos existentes incluidos en otros códigos, son insuficientes. Debe sin embargo señalarse los siguientes:

En primer lugar, debe destacarse que el artículo 28 del Código Federal de Procedimientos Penales prevé el derecho a contar con un interprete o traductor. Dicho derecho es particularmente relevante para los pueblos indígenas aunque dicho artículo no se encuentre destinado únicamente a ellos. Con arreglo a este artículo:

"Cuando el inculpado, el ofendido o el denunciante, los testigos o los peritos no hablen o no entiendan suficientemente el idioma castellano, se les nombrará a petición de parte o de oficio, uno o más traductores, quienes deberán traducir fielmente las preguntas y contestaciones que hayan de transmitir. Cuando lo solicite cualquiera de las partes, podrá escribirse la declaración en el idioma del declarante, sin que esto obste para que el traductor haga la traducción."

Dichos traductores no se limitan al día del juicio, sino que también se encuentran previstos en la fase de las averiguaciones previas, tal y como prevé el artículo 124 bis y 128 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Según el artículo 52 del Código Penal Federal se considera que en el momento de fijar las penas "Cuando el procesado perteneciere a un grupo étnico indígena, se tomarán en cuenta, además, de sus usos y costumbres".

Dicho desarrollo legislativo no se encuentra conforme a la actual reforma constitucional, que no sólo reconoce el hecho de que se "tengan en cuenta" los usos y costumbres de los pueblos indígenas sino que, en su artículo 2. A.II.³⁵, se establece el derecho de los pueblos y de las comunidades indígenas para:

"Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por jueces o tribunales correspondientes."

De este modo, se constata que a nivel Federal, no existe un desarrollo legislativo apropiado para aplicar la nueva reforma constitucional por lo que la aplicación efectiva de los derechos de los pueblos indígenas, salvo en lo que se refiere a la existencia de traductores y al hecho de "tener en cuenta" los pueblos indígenas, depende del estado de desarrollo de las legislaciones estatales. Con todo esto, es claro que incluso los mínimos avances alcanzados por la reciente reforma constitucional (ver primera parte de este informe) no han obtenido un desarrollo legislativo apropiado a nivel Federal. Del mismo modo que la anterior reforma constitucional que incluía el artículo 4 tampoco tuvo un apropiado desarrollo legislativo.

La falta de reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas es tanto más preocupante que las autoridades públicas mexicanas consideran que estos avances son suficientemente satisfactorios y que logran el respeto de la cultura y costumbres de los pueblos indígenas.

Tales ideas son compartidas por las organizaciones gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones estatales de derechos humanos.

Frente a la precaria situación de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de México y de las jurisdicciones indígenas, las autoridades adoptan una posición de auto complacencia con las medidas adoptadas, que como se ve, no son efectivas.

2. Nivel Estatal

Para comprender la administración de la justicia hacia los pueblos indígenas en México es indispensable tener en cuenta las Constituciones y legislaciones de los diferentes estados mexicanos. La misión constata importantes diferencias entre los diferentes estados que comprenden el país. Mientras en Oaxaca y Chiapas se destaca la existencia de una legislación que garantiza derechos a los pueblos indígenas anterior a la reforma constitucional, los demás estados mexicanos no disponen de una similar, lo que supone una gran diferenciación del trato y del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en función del estado en el que se encuentren. La existencia de tales importantes diferencias justifica un análisis por separado.

i. Estado de Oaxaca.

El caso del estado de Oaxaca es de particular interés ya que no solamente la Constitución política del Estado de Oaxaca establece derechos para los pueblos indígenas sino que dichos derechos se hayan ampliados y especificados en un posterior desarrollo legislativo y en particular con la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de 1998³⁶. Esta ley debe atraer un interés especial, pues constituye la primera Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de uno de los estados que componen la Federación mexicana.

Además se trata de una legislación que incluye muchos avances en lo que se refiere al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En muchos aspectos la legislación vigente en el estado de Oaxaca es mucho más avanzada que las nuevas disposiciones de la reforma constitucional. Por ejemplo, en la ley de 1998 se reconoce a los pueblos indígenas el estatuto de sujetos de derecho público.

En efecto, de acuerdo con el artículo 3 II de dicha ley "El Estado reconoce a dichos pueblos indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal, Municipales, así como con terceras personas."

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

El acceso efectivo de los pueblos indígenas a la justicia constituye un derecho reconocido por el artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca. Dicha Constitución garantiza en el mismo artículo una protección especial para los indígenas en caso de que éstos sean parte de un juicio.

Estos derechos y garantías reconocidos por la Constitución se hayan ampliamente desarrollados en la ley de 1998. Dicha ley establece que los miembros de los pueblos indígenas que no conozcan el español deberán contar con un traductor bilingüe y que las autoridades judiciales y administrativas que conozcan el asunto tomen debidamente en consideración los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

El acceso a la justicia de los pueblos indígenas se hace por conducto de la procuraduría para la defensa del indígena, en coordinación con el ministerio público.

Jurisdicciones indígenas

El derecho consuetudinario indígena queda reconocido en la Constitución Política del Estado de Oaxaca de la manera siguiente: *"Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la jurisdicción de las autoridades comunitarias de los mismos"*.

La ley de 1998 organiza las reglas de funcionamiento de las jurisdicciones indígenas en el respeto de los derechos de las personas y de los valores culturales de las comunidades.

El título V de esta ley trata acerca de los sistemas normativos de los pueblos indígenas. De acuerdo con el artículo 28 de dicha ley *"El Estado de Oaxaca reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias y específicas de cada pueblo, comunidad y municipio del Estado, basados en sus tradiciones ancestrales (...) Por lo tanto en el Estado dichos sistemas se consideran actualmente vigentes y en uso"*. En su artículo 29, dicha ley reconoce la vigencia de los sistemas normativos internos en materia de relaciones familiares, vida civil, organización de la vida comunitaria y en general de prevención y solución de conflictos.

A pesar de los avances de dicho código, debe señalarse que la utilización de las jurisdicciones indígenas se encuentra limitada a lo que la ley establece, lo que impide que éstas se utilicen en otros ámbitos que aquellos reconocidos por la ley. Debe también destacarse que la Constitución limita el desarrollo y el alcance de las jurisdicciones indígenas ya que

las define en tanto que "normas orales".

Finalmente, el artículo 34 reconoce las decisiones adoptadas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas de acuerdo con sus sistemas normativos internos. Dichas decisiones son "compatibilizadas y convalidadas" por las autoridades estatales, a no ser que contravengan la Constitución General de la República.

ii. Estado de Chiapas

La Constitución del Estado de Chiapas también dedica un espacio a la administración de justicia de los pueblos indígenas³⁷. Con arreglo al artículo 13 de esta Constitución:

"En todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomará en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones. Los indígenas tendrán el derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hablen su lengua y conozcan su cultura."

"En los municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos."

En el Estado de Chiapas, se destaca, como en el caso del Estado de Oaxaca, la existencia de una ley que desarrolla las garantías reconocidas en la Constitución del Estado. Se trata del decreto n° 207 titulado "ley de derechos indígenas del Estado de Chiapas", publicada en el diario oficial del Estado de Chiapas el 29 de julio de 1999.

La ley de 1999 reconoce las jurisdicciones indígenas a las que dedica el capítulo II.

De este modo, con arreglo al artículo 11 *"... los usos, costumbres y tradiciones ancestrales de las comunidades indígenas constituyen la base fundamental para la resolución de sus controversias. Dichos usos, costumbres y tradiciones se distinguen por características y particularidades propias de cada comunidad indígena y tendrán aplicación dentro de los límites de su hábitat, siempre que no constituyan violaciones a los derechos humanos"*.

Esta misma ley, en su artículo 12, prevé igualmente la

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

existencia de un juez de paz encargado de iniciar procedimientos de naturaleza judicial, como por ejemplo de conciliación o resolución de conflictos, en las Comunidades Indígenas. Se trata de "juzgados de paz y conciliación indígenas" y según la ley su procedimiento se rige por los siguientes principios: oralidad, conciliación, inmediatez, sencillez y pronta resolución.

A menudo, dicho juez de Paz proviene de una comunidad indígena y es designado por la misma y la jurisdicción superior de los estados aprueba esta designación. El juez de paz se encuentra asistido por secretarios nombrados por la jurisdicción del estado.

Entre sus competencias se encuentra la de adoptar decisiones escritas. El recurso contra estas decisiones se realiza ante una jurisdicción de segundo grado presidida por un magistrado de la jurisdicción estatal.

El Secretariado de la corte suprema confió a la misión la cinta de vídeo de un acta de sesión. Los jueces celebraron la sesión en trajes tradicionales. Se invita a las autoridades habituales a emitir su opinión antes de la decisión de justicia (acta de sesión filmado en el estado del Chiapas, en Tenejapa).

El Estado de Chiapas se encontraba también en un proceso de reforma de las leyes penales y de procedimiento penal. En este contexto, se manifestó una voluntad de reforzar la justicia indígena y en particular la creación de un juez de aplicación y de ejecución de las penas, función atribuida hasta el momento por un magistrado del ministerio público.

iii. Estado de Veracruz

La Constitución Política del Estado de Veracruz³⁸ también reconoce el carácter pluricultural y multiétnico del estado. Sin embargo, la mayoría de derechos mencionados en dicha Constitución se expresan de manera vaga y no existe como en el caso del Estado de Oaxaca y Chiapas una ley específica sobre pueblos indígenas que reglamente la manera en que dichos derechos van a hacerse efectivos. Sin embargo, pueden encontrarse ciertas disposiciones que se refieren a los indígenas o que pueden ser aplicadas a los indígenas en el código de procedimientos penales, en el código penal y en el reglamento interno de la Comisión de Derechos humanos del Estado de Veracruz.

En el estado de Veracruz, existen por tanto diversas medidas orientadas a la garantía de los derechos de los pueblos indígenas:

-Medidas y programas de información (en varios idiomas).

-Un sistema de recuperación de demandas por el ministerio público en las comunidades (se han producido alrededor de 105 audiencias). Un representante del procurador se desplaza a las comunidades indígenas para recuperar demandas por parte de los pueblos indígenas.

-La creación de unidades de conciliación que funcionan respetando las costumbres de los pueblos indígenas.

-La creación de Casas de justicia. Las personas van a pedir informaciones judiciales y eventualmente se puede encontrar una solución pre-judicial.

-Campañas de información acerca de los derechos humanos (por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT).

-Igualmente, se ha creado una subprocuraduría de control, por la que se habrían iniciado investigaciones acerca de alrededor de 140 funcionarios.

De este modo, en Veracruz, se señala que nos encontramos muy lejos del reconocimiento de las jurisdicciones de los pueblos indígenas y del respeto de sus derechos culturales.

Además, existe un claro atraso en la implementación de estas escasas medidas. Igualmente, según informaciones procedentes del mismo procurador general del Estado en el pasado algunos funcionarios habrían actuado "sin comprensión suficiente e incluso a menudo con desdén hacia las poblaciones indígenas".

Finalmente, debe señalarse que en este Estado se prevé la reforma del Código penal y del Código de procedimientos penales. Sin embargo no se ha previsto ninguna ley específica de defensa de los derechos de los pueblos indígenas aunque en el código de procedimientos penales, se prevé una asistencia cada vez mayor a los pueblos indígenas (defensa, traductores, etc...).

3. Límites y problemas de la legislación en general

Antes de pasar a considerar los límites de la legislación existente en materia indígena, debe señalarse que los problemas de orden judicial no solo afectan a la administración de la justicia destinada a las comunidades indígenas, sino también de una manera general, al ejercicio de la justicia a nivel Federal y estatal. De este modo, las

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

irregularidades que se constatan en el seno de las jurisdicciones indígenas no pueden entenderse sin hacer referencia a las irregularidades existentes en la administración de la justicia a nivel más general.

Una de las principales razones de la desconfianza de la población respecto de la administración de la justicia es la persistencia de la impunidad.

Las demandas interpuestas contra miembros de las fuerzas armadas de la policía municipal, estatal y federal tienen un futuro incierto a pesar de que las autoridades afirman luchar contra la corrupción y asegurar una mejor formación de los miembros de las fuerzas armadas y a pesar de los esfuerzos de las organizaciones gubernamentales de derechos humanos que afirman trabajar para el refuerzo de las relaciones entre las Comunidades indígenas y las fuerzas del orden.

Igualmente, la misión fue sensibilizada por la militarización de la administración de la justicia.

La existencia de Tribunales militares, habilitados a juzgar las infracciones cometidas por los militares contra otros militares o contra la administración de la Defensa, como consecuencia de las imprecisiones de la ley, juzgan a menudo ciertos actos, que aunque son cometidos por militares se producen contra civiles. Tanto los procuradores como los jueces de dichos Tribunales son designados por autoridades militares.

La militarización de la justicia se muestra también por la presencia de un miembro de la autoridad militar en el puesto más elevado de la jerarquía del ministerio público. La expresión de los derechos de la defensa del justiciable indígena es igualmente muy incierta dados los problemas lingüísticos y el desconocimiento de las culturas de las comunidades.

Finalmente, otro de los grandes problemas es la falta de una justicia independiente. Los abogados de oficio, que son únicamente federales, se encuentran empleados por la justicia federal y no pueden ejercer al mismo tiempo una actividad independiente o liberal. Se trata de abogados mejor remunerados que la mayoría de los abogados liberales según informaciones del presidente de la Corte Suprema y según las comunidades indígenas, éstos se encuentran mal informados acerca de sus costumbres (este mismo reproche se hace incluso a abogados del Instituto Nacional Indigenista (INI).

Los abogados liberales se encuentran sujetos a las mismas

críticas, además de tener tarifas demasiado elevadas. Sólo algunos grupos de abogados dedicados a la defensa de los derechos humanos escapan a alguna crítica.

Límites de la administración de la justicia en materia indígena:

No sólo la legislación que garantiza los derechos de los pueblos indígenas es limitada, sino que además los derechos mínimos garantizados por la ley no son respetados en muchas ocasiones.

Se constata pues un gran sentimiento de inseguridad jurídica. Además, como ya se ha tratado anteriormente en este informe, la reforma constitucional no ha significado un avance importante en este ámbito ya que no se hace referencia a los derechos colectivos de las Comunidades que no disponen de personalidad jurídica.

Antes de pasar a tratar acerca de los diferentes problemas, debe señalarse que uno de los principales problemas con los que se encontró la misión es la falta de información, ya que en la mayoría de los casos, no se disponía de datos suficientes para que la misión pudiese realizar una evaluación efectiva de la situación.

Este problema se planteó particularmente en lo que se refiere a las demandas recogidas por las comisiones de Derechos Humanos a nivel Estatal y Federal, pues no existen datos precisos acerca de las demandas interpuestas por indígenas.

En Tuxtla, por ejemplo, se justificó esta ausencia de datos haciendo referencia a la Constitución, que incluye una disposición que prohíbe la discriminación entre ciudadanos de diferentes culturas. En todo caso, entre las demandas registradas para el año 2000 hasta el momento de la realización de la misión (unas 1700) algunas de entre ellas se referían a los desplazamientos forzosos, expulsiones y otros actos cometidos por la policía y las fuerzas armadas.

En Jalapa (Estado de Veracruz), se informó de la existencia de 94 demandas durante este año que provenían de ciudadanos de las comunidades indígenas y que se referían principalmente a actos de la policía municipal y a detenciones arbitrarias.

En lo que se refiere al tema de la obligatoriedad de interpretes, debe destacarse que en el estado de Veracruz, las comunidades indígenas afirmaban que en el curso de procesos (detenciones arbitrarias, etc..) se producía el

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

incumplimiento de las formalidades del debido proceso y que los juicios se daban en ausencia de traductor.

Indígenas presentes en una reunión en Atlapezco plantean que existen temores profundos a realizar quejas, demandas, denuncias, frente a una tradicional exclusión en la administración de justicia, así como el desconocimiento de sus derechos, de las normas e instituciones y procedimientos; y, finalmente por la falta de resultados cuando estas acciones se realizan. También preocupa a la Misión la denuncia de que muchas de estas acciones de denuncia sobre violaciones a los derechos humanos son reprimidas.

Las autoridades estatales han señalado, como se desprende de la parte anterior, que la existencia de Tribunales indígenas suponía un importante avance en el respeto de los derechos indígenas. Sin embargo, numerosas asociaciones de defensa de los derechos de los pueblos indígenas y éstos mismos señalan que la administración de la justicia en la forma de Tribunales indígenas, se traducía en términos de desposesión de las autoridades tradicionales indígenas ya que en el fondo se utiliza una jurisdicción diferente.

En efecto, la sumisión al reglamento judicial podía a menudo llevar a una ruptura con la posibilidad de un reglamento tradicional, introduciendo un tribunal, que aunque reconozca las tradiciones indígenas, no se corresponde con las prácticas tradicionales.

Existen también serias dudas acerca de la naturaleza de los programas propuestos en el marco de la solución de conflictos en el interior de las comunidades o entre las comunidades y grupos paramilitares, que se han desarrollado a pesar de que las autoridades políticas y judiciales y las Comisiones gubernamentales aseguran que son menos

activos y que su violencia se encuentra contenida.

En la mayoría de los casos, dichas medidas, adoptadas por los diferentes gobiernos para promover el respeto de los derechos de las comunidades indígenas, son acogidas por éstas últimas con desconfianza. Las nuevas jurisdicciones indígenas creadas en México son criticadas no sólo por los límites de su funcionamiento sino también por su falta de legitimidad.

En lo que se refiere a su funcionamiento, dichas jurisdicciones, así como los programas de asistencia que son propuestos en forma de recompensa por acuerdos forzados, son consideradas como un instrumento del poder político Federal o del Estado en cuestión. En particular, la imparcialidad de los jueces es a menudo cuestionada, así como la asistencia de secretarios designados por el ministerio público en los procedimientos de las jurisdicciones indígenas.

En lo que se refiere a la legitimidad, se considera que la existencia de una justicia particular para una determinada categoría de ciudadanos debe ser considerada como el reflejo de una discriminación.

En conclusión, se considera que la reforma del Estatuto de los pueblos indígenas no tiene sentido si no se confiere primero a las comunidades indígenas derechos colectivos conforme al derecho consuetudinario susceptible de regular a la vez a los individuos pero también las Comunidades mismas donde éstas evolucionen. Se pasa entonces de los derechos individuales a los derechos colectivos.

Notas :

35. Podrán encontrar los principales artículos que se refieren a la población indígena mexicana en la siguiente página web: <http://www.laneta.apc.org/rci/leyes/>

36. Esta ley se encuentra a su disposición en: www.oaxaca.gob.mx/prodi/leyder.html

37. <http://www.chiapas.gob.mx/Leyes/index.asp>

38. http://www.cgever.gob.mx/2001/frame_consti.htm

IV. DERECHO A LA TIERRA, AL TERRITORIO Y A LOS RECURSOS NATURALES

an forma paralela al reconocimiento de derechos indígenas verificado a comienzos de los noventa, al que antes nos refiriéramos, el gobierno de Salinas de Gortari propuso la reforma del artículo 27 constitucional con miras a introducir modificaciones a la estructura de tenencia de la tierra resultante de sesenta años de reforma agraria y de promover la capitalización de la pequeña propiedad rural, el ejido y la comunidad, en el contexto previo a la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Dicha iniciativa fue aprobada por el Congreso en enero de 1992.³⁹ La reforma constitucional fue seguida por la promulgación de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de Tribunales Agrarios (Diario Oficial, 26 de febrero de 1992). El análisis de esta normativa por la misión tiene relevancia por cuanto tanto la reforma constitucional como la Ley Agraria sobre la materia mantienen su vigencia a la fecha, afectando a los indígenas rurales de México, aun cuando las referencias que hacen sobre los indígenas y sus tierras en ellas son limitadas.⁴⁰ La ley regula, sin embargo, la situación de los ejidos y comunidades, modalidades bajo las cuales se encuentran las tierras indígenas en la actualidad. Junto con reconocerse su personalidad jurídica y patrimonio, se establecieron mecanismos para hacer efectivos los derechos propietarios sobre sus tierras. Para estos efectos se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), entidad a la que corresponde otorgar certificados parcelarios, certificados de derechos y títulos de solares urbanos a los ejidatarios de aquellos núcleos agrarios que voluntariamente acepten participar en el programa. De acuerdo a la ley, el PROCEDE podrá autorizar a los ejidatarios para adoptar el dominio pleno cuando la asamblea así lo decide. A partir de la expedición del título respectivo, y de su inscripción en el registro público de la propiedad, las tierras ejidales dejan de ser tales y quedan sujetas a las disposiciones del derecho común (arts. 9 a 97 Ley Agraria). Respecto a la propiedad comunitaria, en los artículos 98 al 107 se especifican los alcances de la forma de vida de las comunidades. Se establece asimismo, que a estos núcleos agrarios es factible aplicar todas las disposiciones que prevé la Ley Agraria para los ejidos, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto expresamente en ella para las comunidades.

La reforma del artículo 27 constitucional y la nueva Ley

Agraria fueron acompañadas de reformas relativas a los derechos sobre recursos naturales y el medio ambiente. De particular importancia son la Ley Forestal (mayo de 1997), que intenta proteger los derechos de los núcleos ejidales y comunales, así como de los pueblos indígenas sobre los recursos forestales existentes en sus tierras; y la modificación (1996) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de enero de 1988. En esta última ley se promueve la participación indígena en la administración y manejo de áreas protegidas (art. 47), se valora el conocimiento biológico tradicional, y se establece la participación de las comunidades así como los pueblos indígenas en la elaboración de programas de biodiversidad de las áreas en que habitan (art. 79).

1. Críticas a la reforma

Las críticas a que dio origen la normativa constitucional y legal agraria fueron múltiples. Sectores campesinos e indígenas cuestionaron, el término del reparto agrario que venía siendo impulsado desde la época de la revolución mexicana, argumentando que no era efectivo que no existieran más tierras para ser distribuidas entre quienes carecían de ellas.⁴¹

Se cuestionó además la intencionalidad del gobierno al promover la reforma. Así mientras los representantes del gobierno argumentaban que ésta obedecía a la necesidad de capitalizar el agro deprimido, reconocer y regularizar la práctica de la individualización de la propiedad que en los hechos venía verificándose al interior del ejido y de la comunidad, así como de resolver la situación producida con la expansión o crecimiento de los centros urbanos al interior de estos núcleos agrarios, los detractores de la reforma han sostenido que la liberalización del mercado de tierras habría respondido a una exigencia del Tratado de Libre Comercio más que a una necesidad real del agro mexicano.⁴² La reforma fue considerada como atentatoria a los derechos reconocidos a los indígenas en la propia Constitución Federal y en el Convenio 169 de la OIT. Ello en razón de que la privatización y enajenación de las tierras ejidales y comunales, sería contradictoria con el artículo cuarto de la Constitución por cuanto debilita la protección a las tierras ("recursos") en manos de los pueblos indígenas, y podría significar una amenaza a sus "formas específicas de

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

organización social." La reforma, además, sería contraria al Convenio 169 de la OIT ratificado por México en 1991, el que como viéramos, vela por la protección de las tierras y de los recursos naturales indígenas⁴³.

Las negativas consecuencias que la Ley Agraria tendría para los núcleos de población ejidal y comunal, y para los indígenas, fueron subrayadas. Entre las críticas destacaban el término del régimen ejidal y la asignación de tierras en dominio pleno; la autorización otorgada al ejidatario para transferir sus derechos de uso o usufructo sobre su parcela prácticamente sin limitaciones; la facultad que otorga a los ejidatarios para transmitir el dominio de las tierras de uso común, -generalmente bosques, selvas, terrenos de agostadero - a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios; la insuficiente protección que otorga a las tierras de los asentamientos humanos - incluyendo los terrenos en que se emplaza la zona de urbanización del ejido y su fundo legal, así como a los solares en zonas de urbanización; la facilitación de los contratos o convenios de cesión de tierras de uso común a terceros; y la asimilación de las tierras de las comunidades (comunales) a las de las tierras de uso común de los ejidos, las que como dispone la ley, pueden aportarse a una sociedad o cederse su uso y disfrute.⁴⁴

Antecedentes oficiales recabados dan cuenta de la existencia de importantes transformaciones agrarias operadas sobre la base de la reforma del artículo 27 de la Constitución Federal en 1992 y la dictación de la ley agraria, con implicancias positivas para los indígenas. Así se sostiene que en 1997 se había concluido el rezago agrario en México; que a través del programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) se habrían reconocido en 1999 derechos individuales y colectivos al 70 por ciento de los núcleos agrarios del país (20.030 ejidos y 632 comunidades); que la propiedad de los ejidos y comunidades (propiedad social) ascendía a más del 50 por ciento de la propiedad agraria total en México, correspondiendo dos tercios de estas a tierras de uso común, en tanto que el tercio restante correspondía a solares urbanos y a parcelas; que los temores de privatización del agro a consecuencia de la venta de tierras ejidales no se habría materializado, dado que un porcentaje muy ínfimo de los adjudicatarios habría enajenado sus tierras.⁴⁵

Tras ocho años de aplicación de la nueva institucionalidad agraria en México, la situación de la población indígena rural, que constituye un porcentaje mayoritario de los más de diez millones de indígenas que habitan en este país⁴⁶, es compleja. Es difícil identificar el impacto de la reforma en los

indígenas, por cuanto las formas de propiedad de la tierra de los indígenas son diversas. La relación que habitualmente se hace entre comunidad indígena y comunidad agraria no corresponde a la realidad. Así, un estudio reciente sobre la materia concluye que la propiedad que predomina entre la población indígena a la fecha, es la ejidal y no la comunal; de cada cuatro núcleos agrarios con población indígena, tres serían ejidos y uno comunidad.⁴⁷

Algunos reconocen que no se habrían cumplido las expectativas de quienes afirmaban que con las reformas constitucionales y legales aquí analizadas se produciría una venta masiva de las tierras de los núcleos agrarios tendiendo a la formación de grandes latifundios y a la desaparición del ejido y de la comunidad. Ello se habría debido más que al resultado de una política gubernamental, a la desactivación de la economía mexicana en el período.⁴⁸ Un reciente estudio del Colegio Mexiquense A. C. De Zinacantepec, sin embargo, sostiene que las reformas introducidas por el artículo 27 constitucional han incrementado el mercado informal de tierras en el país, siendo hoy pocas las comunidades que permanecen ajenas al mercado de tierras, no solo por la compra venta de tierras entre familias rurales, sino también por la irrupción de actores externos que han incidido en el despojo de las unidades domésticas y en la pérdida de la territorialidad de la comunidad. Entre las causas de este fenómeno y de la incorporación de tierras agrícolas a urbanas, dicho estudio identifica la descapitalización, el envejecimiento y la migración de los habitantes rurales.⁴⁹ En cualquier evento, resulta indudable que las transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra impulsadas en México desde comienzos de siglo XX a través del proceso de reforma agraria, así como el proceso de certificación de derechos colectivos e individuales en ejidos y comunidades verificado en virtud de las reformas aquí analizadas, han hecho posible que los indígenas en México tengan mayores grados de acceso a la tierra que aquellos que tienen los indígenas en otras partes de América Latina.

A pesar de ello, subsisten diversos problemas que, de acuerdo a lo señalado por entidades de derechos humanos y a lo observado en las visitas de la misión a Oaxaca, Chiapas y Veracruz, afectan la relación del mundo indígena con la tierra.

A juicio de entidades de derechos humanos existirían miles de predios que hasta hace poco no habían recibido sus títulos de propiedad. La demora en la titulación incidiría en invasiones y en conflictos no resueltos con terceros, en particular con terceros no indígenas. También existirían

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

numerosos conflictos entre indígenas en razón de los problemas técnicos de que adolecerían las resoluciones que les dotan tierras.⁵⁰

La existencia de conflictos de tierra, tanto individuales como colectivos, es reconocida por la Procuraduría Agraria, la que entre 1992 y 1999 (abril) recibió 247 mil casos por conflictos individuales de tierra. Entre estos casos se encuentran aquellos derivados de la posesión de una parcela, sucesión de derechos ejidales y comunales, determinación de límites y enajenación de derechos parcelarios. En el mismo período se presentaron 36.470 solicitudes por conflictos de carácter colectivo que involucran los derechos de los núcleos agrarios. Entre estos casos se encuentran los conflictos por límites entre ejidos, entre comunidades y propiedades privadas, así como aquellos derivados de la restitución de bosques y aguas.⁵¹

Así cuando no existe información oficial sobre el involucramiento de indígenas en estos conflictos, resulta evidente que muchos de estos casos afectan los derechos de individuos o núcleos agrarios indígenas. Así lo pudo constatar la misión en la región Huasteca que visitó, donde la mayor parte de los campesinos indígenas con quienes se entrevistó dijo estar involucrado en conflictos por la defensa de sus tierras. De acuerdo a las denuncias allí recibidas, la lucha de las comunidades indígenas por el reconocimiento y titulación de sus tierras ha dejado en las últimas tres décadas una secuela de decenas de muertos. Muchos indígenas se quejan de que siguen aún sin obtener el reconocimiento de las tierras que reclaman, las que se encuentran en manos de "caciques" no indígenas.⁵² Una situación no muy distinta se pudo constatar en el caso de Oaxaca, donde de acuerdo a la información recabada existen numerosos conflictos agrarios por límites.⁵³ De acuerdo a un reciente informe de entidades de derechos humanos de Oaxaca, a consecuencia de estos conflictos han muerto 411 personas en los últimos años, sin que ninguna medida jurídica sea eficaz para revertir este proceso.⁵⁴ El mismo informe denuncia la existencia de otras situaciones críticas en el sector rural, tales como las invasiones de tierras, el despojo, la extracción indebida de recursos naturales y el actual programa de certificación de Derechos Comunales (PROCEDE) que individualiza la tierra de las comunidades indígenas trasgrediendo la cultura y la organización socio-económica indígena.⁵⁵ En el caso de Chiapas, la existencia de conflictos agrarios que involucran a comunidades indígenas ha sido suficientemente documentada en los últimos años. A partir del levantamiento zapatista ocurrido en 1994 se ha generalizado la lucha indígena por la recuperación de sus tierras. Así cuando

existen antecedentes de que en este estado sureño, a contracorriente de las reformas del artículo 27 constitucional, se habrían entregado entre 1994 y el 2000 mil doscientos nuevos títulos ejidales⁵⁶, resultan preocupantes las informaciones sobre la militarización del conflicto rural y la manipulación de la que fueron objeto las comunidades por las autoridades gubernamentales del PRI. En un reciente análisis sobre la problemática rural indígena bajo la administración estatal del PRI se señala:

El acceso a las tierras constituye una pieza clave de la guerra de baja intensidad a la que están sometidas las comunidades indígenas. El ejército, la policía y los gobiernos estatal y federal, a través del partido oficial, promueven, sistemáticamente, el enfrentamiento entre los campesinos. Buscan despojar de sus tierras a los rebeldes y dar posesión a quienes manifiestan su lealtad al gobierno y al PRI a cambio de los favores recibidos.⁵⁷

Aun después que el PRI ha dejado de ser el partido gobernante de Chiapas en 2000, la militarización del conflicto rural sigue vigente de acuerdo a todos los antecedentes recabados en ese estado durante la misión.⁵⁸ Los anuncios del presidente Fox relativos a la desmilitarización de Chiapas no se han cumplido del todo, subsistiendo, como se pudo observar en áreas rurales como San Andrés Larrainzar, una importante presencia militar que intimida y amedrenta a las comunidades indígenas y a las entidades de derechos humanos que las apoyan en sus luchas.

No es de extrañar entonces que entidades del propio Gobierno mexicano admitan que los conflictos agrarios, y en particular los relacionados con el despojo, así como aquellos relacionados con la construcción de presas, vías de comunicación y plantas industriales se encuentran entre las principales causas de migración de los indígenas fuera de sus tierras.⁵⁹

Otro fenómeno detectado por las propias entidades de Gobierno tiene relación con las dificultades de los jóvenes indígenas para acceder a la tierra. De acuerdo a los antecedentes del XI Censo General de Población y Vivienda, existe una proporción significativa de población joven en áreas rurales donde la población indígena es mayoritaria- sin acceso a la tierra. Las posibilidades que dichos jóvenes tienen de acceder a la tierra luego del término del reparto agrario están prácticamente canceladas, razón por la que demandan opciones económicas alternativas. Se estima que debido al crecimiento de la población en localidades rurales

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

menores, la presión por la tierra se verá afectada en los próximos años⁶⁰. Se trata de una realidad que la misión pudo comprobar en sus visitas a comunidades rurales indígenas, particularmente en la región de la Huasteca.

Otro problema que el proceso de certificación y titulación de derechos sobre la tierra en núcleos agrarios parece no haber atenuado es el del minifundio. De acuerdo a antecedentes de PROCEDE, las tres cuartas partes de los ejidatarios tiene menos de 10 has. De estos, dos terceras partes poseen menos de cinco hectáreas. Además, más de 20 por ciento de los ejidatarios tiene fraccionado sus predios en tres o más parcelas.⁶¹ Durante la misión se pudo observar la persistencia de este fenómeno y de sus negativas consecuencias para el mundo indígena rural.

A ello cabe agregar la falta de apoyo que los campesinos e indígenas que componen estos núcleos agrarios reciben del Estado para su desarrollo. Un informe de la FAO que analiza las transformaciones impulsadas en el sector agrario en México a contar de 1992 así como sus resultados, constata esta realidad. Con base en antecedentes del propio gobierno mexicano (Instituto Nacional de Desarrollo Agrario) el informe identifica entre los principales problemas que afectaban a los ejidos y comunidades el del financiamiento, problema presente en el 46.9 por ciento de estos núcleos. El abandono de dichos núcleos agrarios de parte del gobierno, de acuerdo a la misma fuente, era significativo, considerando que el 86.6 por ciento de núcleos no había recibido ningún tipo de capacitación en los últimos dos años. En la misma línea, la proporción de ejidatarios con acceso al crédito formal habría caído de 31 a 18 por ciento entre 1994 y 1997 y la del acceso a la asistencia técnica cayo del 10 al 7 por ciento en el mismo período.⁶²

Vinculado a lo anterior, cabe señalar que durante la visita que la misión realizara a las comunidades rurales se pudo escuchar numerosas denuncias de indígenas relativas al condicionamiento que se hacía por parte de entes estatales al acceso a programas sociales de apoyo (PROGRESA) o de desarrollo rural (PROCAMPO) a la regularización de la propiedad a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE). Consultadas las autoridades de PROGRESA sobre el particular, estos negaron categóricamente dicha denuncia, señalando que sus programas se orientaban por criterios de pobreza rural atendiendo a 3.4 millones de hogares tanto indígenas como no indígenas en México.⁶³

La falta de apoyo por parte del Estado al mundo rural pobre explica porque muchos parcelaros de núcleos agrarios se han

visto obligados a migrar o a entregar a terceros la explotación de sus tierras. No es de extrañar entonces que, tal como se pudo constar en las áreas rurales que visitó la misión, parte importante de los ejidatarios se ve obligado a tener algún acuerdo de explotación de su parcela mediante la aparcería, la renta o el préstamo.⁶⁴

La realidad antes descrita ayuda a comprender la situación de pobreza que se vive en los sectores rurales de México, donde la población indígena es gravitante. Es así como se estima que la población rural, la que representa el 38.2 por ciento de la población total de México, detenta solo el 10.7 por ciento del ingreso total nacional. La pobreza se hace más evidente en la población del sector de propiedad social, estimándose que el 61.4 por ciento de la PEA (población económicamente activa) ejidal ocupada en el sector primario no cuenta con ingreso o éste no rebasa el equivalente al salario mínimo. El caso es más extremo en Estados de alta densidad de población indígena, como Chiapas, donde el 83.7 por ciento de la PEA se encuentra en tal condición. Al bajo ingreso per capita rural, se suma una precaria disponibilidad de servicios básicos.⁶⁵

Muchos de los problemas que afectan a los indígenas rurales que aquí se han señalado - minifundio, pobreza, migración, invasión de sus tierras, etc.- se han hecho públicos en México luego del levantamiento protagonizado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el Estado de Chiapas en 1994. La necesidad de enfrentar las condiciones de pobreza y marginación que, a consecuencia del carácter desigual del desarrollo de la sociedad mexicana, afectan a los pueblos y comunidades indígenas fue reconocida en los Acuerdos de San Andrés suscritos en 1996 por el Gobierno Federal y el EZLN. El derecho a la tierra y a la sustentabilidad del territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas se encontraban establecidos en dicho Acuerdo.⁶⁶

En la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) de 1998 se señalaba que los pueblos indígenas, como expresión de su derecho a la libre determinación y a la autonomía, tienen el derecho de "acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos estos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponden a la Nación." (art. 4 N V propuesta reforma Constitucional COCOPA).

Lamentablemente, como se analizara anteriormente en este informe, la reforma no ha acogido esta propuesta. Tal como antes

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

señalado, los derechos que en esta materia son reconocidos a los indígenas en el artículo 2 A VI de la reforma no son nuevos (el acceso al uso preferente de recursos naturales), sino más bien la reiteración de un derecho existente, esta vez con la adición de una serie de condicionantes - el respeto por los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad o su ubicación en áreas estratégicas - que hacen más difícil su ejercicio. En consecuencia, el marco para la regulación de los derechos sobre la tierra en México, sigue siendo el artículo 27 antes analizado.

En este contexto es previsible que se mantenga hacia el futuro la situación de conflictividad rural que constató la misión, con graves implicaciones para los indígenas. Se trata de una situación preocupante, por cuanto durante la misión se constató la existencia de visiones muy encontradas sobre la realidad agraria en México y sus repercusiones para los pueblos indígenas. Así mientras para las autoridades

gubernamentales el problema de acceso a la tierra de los indígenas en México está concluido, dado que ya no existiría más latifundio, y por tanto, más tierra que repartir. Para los representantes indígenas y de organismos de derechos humanos con los que se entrevistó la misión ello dista mucho de ser real, por cuanto el latifundio, a través de diversas fórmulas - tales como la subdivisión de la gran propiedad entre miembros de una misma familia, u otras, subsiste. Por tanto, reclaman los indígenas, existen muchas tierras que les deben ser restituidas.

La situación de conflictividad rural que afecta a los indígenas en México se ve seriamente agravada por el proceso de despojo de sus tierras y recursos naturales de las que son objeto en razón de los megaproyectos que hoy se impulsan, con apoyo estatal, en tierras indígenas o en áreas reclamadas por ello, tal como se analiza en la sección siguiente de este informe.

Notas :

39. Fracción VII del artículo 27 constitucional.

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

40. En su artículo 106 la Ley Agraria dispone que las tierras de los grupos indígenas deben ser protegidas en los términos del artículo cuarto y del segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional; y en su artículo 164 dispone que en los juicios que involucren a tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán considerar sus usos y costumbres mientras no contravengan los dispuestos en la ley ni se afecten derechos de terceros.

41. En la Declaración de la Nación Purhépecha (5 de diciembre de 1991) emitida en el contexto del debate del proyecto se sostenía al respecto: "*Conocemos de cientos de casos de latifundios, disimulados con prestanombres, hay acumulación de cientos de hectáreas en manos de políticos, gobernantes, ex funcionarios públicos y empresarios.*" (Franco, en Assies et al. eds, *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich., 1999, p. 131.)

42. Díaz Polanco, en Chenaut, Victoria y Marka Teresa Sierra eds. *Los Pueblos Indígenas ante el Derecho*, CIESAS, México D.F., 1995, p. 239.

43. Franco, *op cit.*, p. 129

44. Díaz Polanco, *op cit.*, p. 240-246.

45. Robles, Hector, "Tendencias del campo mexicano" en *Estudios Agrarios* No 13, septiembre-diciembre 1999. Para fines de 1999 se estimaba existían un total de 29.482 núcleos agrarios, de los cuales 27.285 eran ejidos y 2.197 comunidades. La superficie ejidal ascendía a 84.2 millones de has. en manos de 3 millones de ejidatarios y la de las comunidades alcanzaba a 16.4 millones de has. en manos de 511 mil comuneros. La superficie total de ejidos y comunidades ascendía a poco más de 100 millones de has. del total de 175 millones de has. de tierras rústicas que hay en México, poseyendo los 3.5 millones de ejidatarios y comuneros una superficie promedio de 28.2 has. (Robles, 1999, p. 35-36)

46. Ello se desprende de las estadísticas que indican que los 803 municipios con población indígena existentes en México, que están habitados por 9.2 millones de personas, de los cuales el 73.4 por ciento es indígena, son fundamentalmente rurales (Secretaría de la Reforma Agraria (México), *La Transformación Agraria: origen, evolución, retos, testimonios*, 2da ed. México D. F., 1998, p. 150).

47. Robles, Hector, "*Propiedad de la tierra y población indígena (mitos y realidades)*", ponencia taller Dinámica de Población Indígena en México: problemáticas contemporáneas, Tepoztlán, Morelos 2000, p. 6.

48. Afirmación planteada por representantes de ONGs (Ce-Acatl, Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez, Comisión Mexicana de Derechos Humanos y Liga Mexicana, entre otras) en reunión con la misión en DF, diciembre de 2001.

49. Colegio Mexiquense A.C. (Zinacantepec), *Proyección de hogares pobres de México por entidad federativa* (2001), en *La Jornada*, 3 de diciembre de 2001, p. 9.

50. Dichas organizaciones indígenas sostienen que la aplicación de la reforma ha redundado en una pérdida de las tierras de los indígenas. Al respecto, señalan:

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

"... La realidad y el contexto de la situación de los indígenas en México solo ha permitido que sean los sectores más marginados y discriminados del país, mientras otros grupos de poder local (mestizos generalmente) se aprovechan para reclamar tierras que no les pertenecen dejando a los indígenas sin su medio de sustento básico, que es la tierra. ... Asimismo, los grupos de poder local y regional, en ocasiones aliados con empresas, obtienen mediante engaños tierras para su explotación y comercialización que antes formaban parte de la vida de los pueblos (Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez A.C. et al., *Informe sobre los derechos de los pueblos indígenas en México*", documento presentado a Comité de Especialistas OIT, 1997 (inédito), p. 13)"

51. Robles, 2000, *op cit.*, p. 37-38

52. Información recabada en reunión celebrada con alrededor de doscientos campesinos indígenas en Atlapexco, Hidalgo, con fecha 28 de noviembre.

53. Dichos conflictos alcanzarían a la fecha a 429 según la Secretaría de reforma Agraria del estado. En Red Oaxaqueña de Derechos Humanos et al, *Los derechos humanos en el estado de Oaxaca*. Segundo Informe, 2001, p 38

54. *Ibid*, p. 39.

55. *Ibid*, p. 17.

56. Eduardo Robledo, gobernador de Chiapas, en La Jornada, 15 de septiembre de 1999, en Lopez, Adriana, "Los nuevos zapatistas y la lucha por la tierra" en *Chiapas* 9, 200, p. 140.

57. Lopez, Adriana, *op cit*, p. 144-145.

58. Reunión con organismos no gubernamentales, Chiapas, 1 de diciembre de 2001.

59. Secretaría de Desarrollo Social, (México), *Perfil de los pueblos indígenas de México*, 1999, disponible en Internet en www.sedesol.gob.mx, p. 2

60. Robles, 1999, *op cit*, p. 45-47

61. *Ibid*, p. 43.

62. Mohar, Alejandro, *La nueva institucionalidad rural. El caso de México*, Documento de FAO, ONU 1999, p. 77.

63. Reunión con Rogelio Gomez Hermosillo, Coordinador Nacional PROGRESA, 6 de diciembre de 2001.

64. Una tercera parte del total de ejidatarios según Robles (Robles, 2000, *op cit.*, p. 90).

65. Antecedentes oficiales (INEGI) dan cuenta que en el sector rural solo el 45.2 por ciento de las viviendas ejidales disponen de agua potable, 16 por ciento de drenaje, y 66 por ciento de electricidad. Solo el 26.5 por ciento de la población ejidal entre 6 y 14 años sabe leer y escribir (Perez, Rosario y Roberto Ibarra, "De política agrícola y otros asuntos del campo", en *Estudios Agrarios* No 14, 2000, p. 44- 45).

66. Acuerdo del Gobierno Federal y el EZLN sobre Derecho y Cultura Indígena, INI; 1996.

V. EL PLAN PUEBLA PANAMÁ. MEGAPROYECTOS

TAL ES LA CUESTION: O EL PLAN PUEBLA PANAMA (PPP) O LOS PUEBLOS INDÍGENAS...

El Plan Puebla Panamá (PPP) es una de las iniciativas de integración y desarrollo de mayor envergadura en el concierto americano. Sin embargo, es una propuesta cuya verdad es diferente según la perspectiva del observador.

Hoy es uno de los proyectos más acariciados por la banca multilateral y ha venido ganando el interés de los inversionistas privados de manera sostenida. Posiblemente se le considera una oportunidad única para el control estratégico de recursos y una pieza clave para la hegemonía en el continente.

Para el actual gobierno de México, el PPP es el proyecto que le permitirá consolidar una mejor posición en la integración de las Américas, convirtiéndole así en el puente hacia el Sur, a la vez que le da un especial significado en cuanto hace a la representación de los intereses del área centroamericana: una suerte de hermano mayor al tiempo que dique que contiene la avalancha migratoria de los hermanos menores hacia Norteamérica.

Si bien el proyecto de integración de los países de esta área es muy anterior a esta iniciativa, cuando sus gobiernos están abrumados con las desgracias naturales y por la penuria propia del rezago económico y social, el PPP aparece como la tabla de salvación para hallar un respiro. Esta perspectiva es compartida por los gobernantes de los estados del Sur-Sureste mexicano, para la mayoría de los cuales este Plan únicamente implica inversiones extraordinarias, nuevas dinámicas económicas y una importante transformación social.

Para los pueblos de la región el PPP se viene insinuando como una catástrofe anunciada. Casi que como una segunda invasión similar a la de hace quinientos años con su secuela de despojo y desolación. Avizoran un panorama ruinoso derivado de la injerencia de poderosos venidos de lejos y cuya supremacía se manifiesta como fuerza desconocida e inatajable.

Es posible que cada una de estas percepciones sea válida. Desde ciertos intereses se lo podrá considerar como el

avance incontenible del progreso, al tiempo que para otros es el desastre fatalmente señalado. Aún más, es posible que algunas de estas expectativas sean compatibles y mutuamente funcionales. Se tratará de ver el PPP en este juego complejo de intereses y perspectivas.

1. Antecedentes

Dos dinámicas confluyen en el surgimiento de la idea del PPP y su formulación. Una interna de México y otra propia de la dinámica del área centroamericana.

El 1. de enero de 1994, cuando México se aprestaba a entrar al club exclusivo de las naciones del llamado primer mundo a través de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la insurrección zapatista revelaba la existencia de otra realidad y era la pervivencia de un México pobre, atrasado, que nadie quería ver. Es un México rural e indígena (allí vive más de la mitad de los indígenas de México y casi la mitad de su población vive en asentamientos de menos de dos mil quinientos habitantes), un México con las más altas tasas de analfabetismo y de mortalidad, un México desintegrado internamente y marginado del resto de la nación. Por contraste era igualmente el México de la más alta diversidad biológica, él del agua y los bosques, él del petróleo y el turismo por explotar. El descubrimiento de la pobreza del Sur-Sureste es indisoluble de la noción de su potencial peligro y de la certeza de su riqueza inapreciada. Por esto la consideración de esta región es al tiempo el discurso de la superación de la pobreza, la integración a la Nación y el estímulo a la inversión para asegurar el desarrollo.

La sustentación de fondo de esta mirada está consignada en el ensayo "El Sur también existe": Un ensayo sobre el desarrollo regional de México del geógrafo económico Santiago Levy. En este texto se sostiene que :

"... el atraso del sureste es el resultado de un largo proceso y que, más allá del necesario aumento del gasto social, se requiere un replanteamiento profundo de la política de desarrollo regional del país. Este replanteamiento debe, en primera instancia, ubicar la problemática de Chiapas y del sureste en un contexto regional y nacional; en segunda instancia, debe resolver los problemas estructurales que han

impedido que el sureste logre un desarrollo económico autosostenido, a través de cambios de fondo en la reorientación de las políticas públicas. Lo anterior resulta de suma importancia por dos razones: primero, porque las profundas diferencias entre el sureste y el resto del país son incompatibles con el desarrollo armónico de un país democrático; y segundo, porque la apertura comercial y, en particular el TLCAN, están ampliando la brecha de desarrollo entre un norte industrializado y un sureste confinado a las actividades primarias. Así, de no tomarse medidas estructurales en breve plazo, se corre el riesgo de ahondar los desequilibrios regionales del país".

De este modo, la intervención en el Sur-Sureste se derivaba de las necesidades mismas que impone la lógica de la integración de México a la economía internacional. En este contexto no atender el atraso regional implica aumentar la marginación. A la vez obedecía a la urgencia de superar los desequilibrios regionales que ponen en peligro la estabilidad del conjunto de la nación.

Esta perspectiva supone un cambio en la dinámica regional. Se parte de que erradicar la pobreza supone el desarrollo y este a su vez la inversión, la cual requiere posicionar la región en la economía global y dotarla de la infraestructura que haga competitivas a las empresas que en ellas se ubiquen.

La dimensión internacional del desarrollo se complementa con la proyección hacia los países del área centroamericana, conformándose una macro-región que integra un subconjunto nacional en una propuesta supranacional. La razón de esta posibilidad radica en la homogeneidad de las dos áreas: economías que basan su competitividad en la abundancia de los recursos naturales y los bajos costos de la fuerza de trabajo pero que a la larga no permiten mejorar los ingresos de la población ni preservar la riqueza natural. Se dice que ante este cuadro es preciso pasar a una economía cimentada en factores más avanzados que produzcan bienes con mayor valor agregado, esto es con un mayor volumen de inversión tanto en las instalaciones productivas como en la infraestructura necesaria. Es decir pasar de una "economía impulsada por los factores" a convertirse en "economías impulsadas por la inversión".

De esta manera, a partir de un diagnóstico análogo se llega a una misma formulación del remedio: un concepto del desarrollo como proveniente de arriba y de afuera, en el que la región es objeto de la política y en la que las élites locales encuentran una oportunidad para la realización de sus intereses particulares por la alianza con los actores externos.

Si para los países centroamericanos el PPP resulta un acuerdo asimétrico --mientras México exporta a Centroamérica 1.598,3 millones de dólares de bienes ésta solo exporta a México 237,1 millones de dólares de bienes, el cambio del énfasis en la integración de relación entre iguales (el Mercado Común Centroamericano) a una relación desequilibrada sólo se explicaría por la posibilidad de participar en el goteo de la inversión que el hermano mayor podría propiciar.

Conviene anotar que tanto el diagnóstico como las soluciones se mueven en una lógica econométrica en la que las salidas se derivan de ecuaciones y modelos cuantitativos sin consideración alguna de los valores culturales y comunitarios, a los cuales se sacrifica en aras del prometido desarrollo.

2. Descripción de los rasgos generales del PPP

Si bien en su formulación mexicana el Plan propone como objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región Sur-Sureste, el desarrollo humano y el institucional terminan siendo componentes subordinados del cambio en la dinámica económica, la promoción de las inversiones y la ampliación de la infraestructura (transporte, hidroagrícola y energética).

El sesgo señalado implica que el PPP sea ante todo un ambicioso Plan de obras públicas en función de crear las mejores condiciones a la inversión y al comercio, lo que se deja ver en la forma cómo se estructuran los presupuestos tanto de las ocho iniciativas que conforman el PPP en su dimensión centroamericana, como de las inversiones de la Federación mexicana. Así, en el primer caso de los 4.017,7 millones de dólares que están disponibles en el año 2.002, el 96 por ciento se dedicará a integración vial, interconexión energética y telecomunicaciones, lo que contrasta con el hecho de que sólo se destinen 70 millones de dólares (que no llegan al 2 por ciento) al desarrollo sustentable, el desarrollo humano y la prevención y mitigación de desastres (ver Cuadro 1). En el caso mexicano, la situación es análoga, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2002 reserva solo 202,2 millones de pesos (2.6 por ciento) para desarrollo social y salud, de los 7.557,1 millones que suman los rubros asignados al PPP. En contraste, las partidas asignadas para comunicaciones y transporte suman 6.251,8 que equivalen al 82.7 por ciento (ver Cuadro 2).

Las inversiones previstas del PPP son de dos tipos: el primero tiene que ver con la inversión de la banca multilateral (BID, BCIE, CAF entre otros) que se orientará a financiar las

grandes obras de infraestructura. El segundo es la proveniente de los inversionistas privados que se dirigirán a la instalación de maquilas, los desarrollos turísticos, la agroindustria y el sector ligado a la biodiversidad. Los efectos del primer tipo de inversiones serán usufructuadas, ante todo, por los beneficiarios de la segunda. Así los grandes corredores viales sobre todo están al servicio de los corredores industriales⁶⁷ (en buena parte orientados a la instalación de maquilas) y que tendrán el efecto de reducir los costos de transacción y en particular los costos del transporte y además del turismo. Se prevén entonces dos ejes viales, el primero Norte-Sur vertical que combinaría vías de comunicación terrestre y marítima y otro Este-Oeste de carácter horizontal en el Istmo de Tehuantepec. Este último en combinación con los corredores industriales haría las veces de dique de las corrientes migratorias, pero también una alternativa al Canal de Panamá mediante el transporte intermodal de grandes contenedores.

Como un componente marginal y aún en proceso de formulación se prevén los llamados Proyectos Integrales. Dichos proyectos deberán contar con una base de organización local y les correspondería asegurar la integralidad y sustentabilidad del PPP. Estos proyectos son subsidiarios a los proyectos centrales del PPP, así, por ejemplo, se prevén proyectos de consolidación de actividades económicas en torno a la industria petrolera o a los grandes centros turísticos, de prevención y mitigación de los efectos de las grandes obras de infraestructura, de atención a problemas críticos de contaminación en zonas urbanas, estructuración de centros rurales de servicios concentrados, entre otros.

En resumen, el PPP termina siendo un ambicioso programa de inversiones en el contexto de la globalización, orientado a las obras de infraestructura que propicien la inversión extranjera, la explotación de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo --centrado en la industria maquiladora-- y la circulación expedita de mercancías.

3. Impactos previsibles

Para ver los posibles impactos del PPP cabe retomar dos experiencias valiosas que pueden verse como "pruebas pilotos" de lo que habrán de ser las repercusiones del Plan del que venimos hablando.

Puebla

La primera es la experiencia del Plan Milenium impulsado desde el gobierno del Estado de Puebla⁶⁸. Este Plan tiene

como eje la construcción de una autopista de 57 kilómetros, a lo largo de la cual se construirán dos corredores la industria maquiladora, además de empresas agroindustriales y áreas para clubes y centros deportivos (golf, campismo, equitación, tiro y arco). Una propuesta de desarrollo urbano e industrial, que incluso física e históricamente es el prelude del PPP.

Los municipios directamente afectados son ocho⁶⁹ --se trata de cuatro mil productores de origen náhuatl--, pero los que resultan influenciados son 37. Es una zona que vive de la producción de flores y hortalizas con destino al Distrito Federal y Puebla. Los abuelos de los vecinos de estos municipios lucharon al lado de Emiliano Zapata y la suya fue la primera zona en la que se hizo reforma agraria, por eso, sus habitantes defienden sus tierras como su mayor riqueza, entre otras cosas porque quieren seguir siendo campesinos.

El problema central está en que siendo óptimo el territorio para los efectos del Plan Milenium se ha contado con todo el mundo menos con los campesinos. A juicio de uno de los dirigentes campesinos, "el gobierno nos propone bienestar y progreso, y para ello busca el establecimiento de empresas que nos darán trabajo de obreros, pero no necesitamos trabajo, estas tierras son muy productivas, aquí no hay miseria. (...) La verdadera razón es que el gobernador Melquiades Morales quiere hacer negocios con los empresarios".⁷⁰

En consecuencia se ha desatado una fuerte resistencia campesina a la venta de predios y al Plan Milenium mismo, que por ello pasó a llamarse Milagro. El cambio de nombre no obró ningún prodigio, y se han dado casos de intervenciones intimidantes de funcionarios, de amenazas de expropiación y detenciones ilegales a dirigentes e incluso el fallecimiento a causa de un confuso accidente de carretera, del diputado local del PRD, Teodoro Lozano Ramírez, quien se había caracterizado por su solidaridad con la resistencia campesina.

El corrido de Tepeaca sintetiza la situación en sus mejores versos:

Nos quieren comprar la tierra gente de otras naciones,
No les venderemos nada será por muchas razones.
Ya llegaron los coreanos que vienen comprando tierras
pero dicen los poblanos que no habrá ni quien les venda.
Quieren poner carretera, puro engaño para la gente,
primero quieren la tierra y solo pagando veinte.
Quieren poner sus industrias con ayuda del gobierno,
pero son cosas muy sucias que se lo lleve al infierno.

Este caso ilustra sobre un Plan que se impone desde arriba en

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

beneficio de inversionistas extranjeros en asocio con las élites locales, que implica un nuevo concepto de la vida ajeno a las prácticas culturales de las comunidades y que supone como condición para su desarrollo arrebatar la propiedad sobre la tierra de los campesinos. El PPP es un Plan Milenio multiplicado por miles a lo largo de todo el Istmo Centroamericano.

Sierra Sur (Oaxaca)

Como una segunda muestra de lo que previsiblemente llegará a ser el PPP, vale considerar el caso de pueblos chontales y zapotecas de la Sierra Sur de Oaxaca en torno a la construcción de la carretera Huatulco-Oaxaca.⁷¹

La historia comienza con la entrega que hizo el gobierno mexicano de las Bahías de Huatulco, en la costa de Oaxaca, para un gran proyecto turístico. Como era de esperar, los primeros damnificados por el proyecto fueron los pobladores originarios de esta zona que se vieron privados de sus tierras y de la pesca. Pero el paraíso que es Huatulco no ofrecía suficientes ganancias dadas las dificultades para que los turistas nacionales accedieran a él. Se necesitaba una autopista que ligara a Huatulco con Oaxaca. Antes el recorrido se hacía en once horas con la nueva carretera el tiempo se reduciría a cuatro. Pero el proyecto carretero no solo debía satisfacer a los hoteleros sino ligarse al Megaproyecto Transístmico, por lo que terminó llamándose Supercarretera Oaxaca - Istmo, con su ramal a Huatulco.

En 1994 se acordó la nueva obra. A mediados de 1997 empezaron a verse ingenieros y topógrafos que marcaban sobre tierras de cultivo, cafetales, fuentes de agua y hasta en los caseríos el trazo de la vía. Las comunidades repetidamente demandan información al gobierno, como es su derecho constitucional. Solo dos años después el gobierno reconoció la existencia de "un anteproyecto de ruta".

En abril de 2000 cuando el presidente Zedillo y el gobernador Murat dieron el banderazo de largada a la construcción de la vía. Ya no se podía negar la existencia de la obra, solo que ahora se decía que "quien se opone a la construcción de la supercarretera está en contra del desarrollo y progreso de las comunidades, la región y del estado. Y para que no quedara duda de la amenaza, funcionarios gubernamentales estatales del primer nivel declararon que llegado el momento se recurriría a la expropiación en caso de que alguna comunidad se opusiera a donar las tierras para tal proyecto.

En un comienzo la gente creyó que las obras obedecían a

responder el antiguo reclamo de mejoramiento de los caminos de la zona. Pero solo se trataba de adecuarlos para la introducción de maquinaria pesada. Incluso se hicieron estudios de impacto ambiental de los cuales las comunidades nunca conocieron los resultados. De pronto fue que los ingenieros y topógrafos trazaban, marcaban y abrían una brecha de 20 metros de ancho sobre sus tierras.

Las cosas se irían aclarando. "El proyecto supercarretero Oaxaca-Istmo-Huatulco, es sólo una pieza de un enorme rompecabezas que lentamente vamos armando a la par que van teniendo lugar situaciones como la llegada de empresarios extranjeros, especialmente a lugares como Salina Cruz el desarrollo de otros proyectos contemplados en el Mega Proyecto Transístmico, como son las granjas camaronícolas, en San Francisco del Mar y la plantaciones de eucalipto en la zona mixe del Istmo".

El problema central a juicio de las comunidades y los activistas de derechos humanos era la falta de información y la ausencia de consulta a los pueblos indígenas en relación a proyectos que los afectaban. Por esto se convocó al Foro El proyecto del Istmo de Tehuantepec "Por el Derecho a la información y a la consulta" pues se constataba que las obras en desarrollo avanzan no en función de los Pueblos Indios, que no han sido informados, consultados y mucho menos incluidos en su diseño e implementación. Estas obras, sin embargo, los afectan pues "vuelven a ver trastocada su vida, por la implementación de dichos planes".

Se dice en la declaración política de este Foro. "Los objetivos de este proyecto transístmico, tienen la finalidad de garantizar los intereses de grandes empresas transnacionales y nacionales como TRIBASA, CARSO, GAN, INCA, INBURSA (cuyos principales accionistas son Carlos Slim, Carlos Salinas de Gortari y Carlos Hank González), el International Paper Company, entre otros que aún no han sido identificados, y no los intereses de los pueblos".

Los pedidos principales eran el respeto al derecho a la libre determinación, marco para la justiciabilidad de todos sus derechos humanos y el cumplimiento del Convenio 169 de la organización internacional del trabajo en lo que hace a la consulta e inclusión de los Pueblos Indios afectados en las decisiones centrales de estos proyectos.

Dos foros

En el año 2001 se cumplieron dos importantes foros para debatir el PPP. El primero fue en Tapachula - Chiapas (mayo)

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

y el segundo en Xelajú - Guatemala (noviembre). Son dos expresiones coincidentes y complementarias que sin duda señalan el camino de resistencia creciente de los pueblos indios y en general de las sociedades civiles de la región.

El Foro de Tapachula caracterizó el PPP como "un renovado proyecto de colonización salvaje de Centroamérica (Sur-Sureste de México y países centroamericanos), al servicio de los intereses del gran capital, las transnacionales y de las oligarquías. Un plan que profundizará aún más el empobrecimiento de los pueblos y la destrucción de nuestras culturas y de la naturaleza". Y más adelante se afirma que es otra estrategia de inversión autoritaria, parte de una estrategia de expansión del capital que responde a la llamada globalización neoliberal, la misma que busca implantar el ALCA.

En la declaración de Xelajú, por su parte, se lee: "para los hombres y mujeres, asistentes al Foro Xelajú, el PPP es un

proyecto geopolítico prefabricado que busca construir en Mesoamérica un área de servicios e infraestructura, diseñado desde la lógica de las empresas transnacionales, grupos oligárquicos nacionales y organismos financieros internacionales. Este proyecto tiene en sus ejes crear una infraestructura de servicios para la exportación de bienes, la explotación de nuestros recursos naturales, la biodiversidad y la mano de obra de nuestros pueblos y no responde en ningún momento a una lógica social de los pueblos mesoamericanos y de sus comunidades".

El Foro de Tapachula urgió "un rechazo a los megaproyectos incluidos en el plan Puebla Panamá, y exigimos a los gobiernos de nuestros países un debate público e informado que incluya los impactos económicos, sociales, culturales y ambientales y la discusión de proyectos alternativos de desarrollo e inversión". El Foro de Xelajú, en cambio, acordó de forma lapidaria y sin matices, "rechazo total del Plan Puebla Panamá".

Notas :

67. Un corredor industrial es un sistema de parques y ciudades industriales que se localizan a lo largo de una vía de comunicación (carretera o ferrocarril) y que presenta un origen y un destino.

68. Jesús Ramírez Cuevas, "Nos vamos a morir en la raya", La Jornada, Suplemento Masiosare, sábado 15 de septiembre de 2001.

69. Puebla, Cuantinchán, Tecali, Tepeaca, Mixtla, Huixcolotla; también estarían los municipios de Cuapiaxtla, Tochtepec y Tecamachalco,

70. Acaso las comunidades ya son conscientes del tipo de vida que ofrece la industria maquiladora. La Red Regional de Derechos Humanos Cualli Nemilistli "Vida Digna" en un extenso estudio sobre la inobservancia del Estado mexicano del Convenio 169 de la OIT enumera las violaciones laborales a que son sometidos los trabajadores indígenas de las maquiladoras de Tehuacán: "-Tiempo extra no pagado - Tiempo extra forzado - salarios miserables e inconstitucionales - Inexistente derecho a la vivienda. Los trabajadores indígenas de las maquiladoras viven en condiciones indignas, de hacinamiento y miseria - Trabajo infantil - Negación al derecho a las vacaciones - Exámenes obligatorios de embarazo (si las mujeres están en gravidez las despiden) . - Castigos económicos y descuentos - Negación a los derechos de seguridad social como los relacionados con los servicios de salud - Inexistente seguridad industrial - represión e intimidación - abuso físico y verbal - Discriminación racial - Revisiones corporales - Inexistentes o inadecuadas guarderías - Inexistentes o inadecuados comedores - Insuficientes facilidades para ir al baño y para descansar".

71. Ver "Del Estado de indefensión jurídica a la organización comunitaria regional". En: Los Derechos Humanos en el istmo en época de ... ¿cambio político? IX Informe del Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec, A. C., 2001

CUADRO 1
Iniciativas Mesoamericanas:
Estimación de recursos

Iniciativas Mesoamericanas	Millones de dólares
Desarrollo sustentable	16.5
Desarrollo Humano	31.5
Prevención y migración de desastres	27.0
Turismo	51.7
Facilitación del intercambio comercial	23.5
Integración vial	3,420.6
Interconexión energética	445.7
Telecomunicaciones	1.2

Fuente: “Antecedentes, avances y perspectivas”. Plan Puebla-Panamá, México, Presidencia de la República, marzo 20 de 2002

CUADRO 2
Presupuesto de Egresos de la Federación 2002

Dependencia	Millones de pesos
Presidencia de la República	13.2
Comunicaciones y transportes	6,251.8
Economía	207.1
Medio Ambiente y Recursos Naturales	325.1
Desarrollo Social	177.2
Turismo	507.7
Salud	25.0
Proyectos Integrales del Plan	50.0
Total ^{1/}	7,557.1

^{1/}Incluye gasto directo, ayudas, subsidio y transferencias, recursos propios de las entidades de control presupuestario indirecto de SCT y turismo.

Fuente: “Antecedentes, avances y perspectivas”. Plan Puebla-Panamá, México, Presidencia de la República, marzo 20 de 2002

VI. SITUACIÓN DE LA MUJER INDÍGENA

1. El marco jurídico

i. Normativa internacional

El Estado federal mexicano se encuentra obligado por numerosos instrumentos internacionales a garantizar la ausencia de cualquier forma de discriminación contra las mujeres en general.

Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por México el 23 de marzo de 1981, señala en su artículo 2 que:

"Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer..."

Asimismo, el artículo 11.1 del mismo instrumento señala que:

"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:(...)

b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;

(c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo..."

De igual manera, la Convención Americana establece en su artículo 24 que *"todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley"*.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra lo siguiente en su artículo 26: " 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..."

ii. Normativa interna

El artículo 1o. de la Constitución Política mexicana establece que *"todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución..."*.

La Constitución, en su artículo cuarto, párrafo segundo, dice que "el varón y la mujer son iguales ante la ley".

Otras disposiciones constitucionales garantizan esta igualdad; entre ellas, el artículo 3º reconoce el papel de la educación para promover la igualdad. En el propio artículo 4º se protegen además los derechos igualitarios de las mujeres respecto a la planificación familiar y en el artículo 123 se define el derecho de las mujeres al trabajo, a salario igual y la protección social de la maternidad.

En la reforma constitucional de 2001, se hacen varias referencias a la mujer indígena, en particular, en su artículo 2. Asimismo, las leyes de derechos de los pueblos y comunidades indígenas de los Estados de Oaxaca y de Chiapas contienen un capítulo que trata acerca de la mujer indígena.

A partir de estas disposiciones legales, han sido adoptadas varias medidas a favor de las mujeres durante esos últimos años.

Política del Gobierno para la mujer

La misión ha constatado que los diferentes gobiernos locales han creado programas y han llevado a cabo diversas acciones gubernamentales con el objeto de mejorar la situación de la mujer mexicana y lograr su participación equitativa en el desarrollo económico y social del país.

En enero de 1994 se estableció la Coordinación de Asuntos de la Mujer de la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuya función es la de dar seguimiento a la aplicación de los instrumentos internacionales suscritos por México para el avance de la situación de la mujer.

En México, un fruto inmediato de todo este trabajo conjunto fue la formulación del Programa Nacional de la Mujer 1995-2000: Alianza para la Igualdad (PRONAM), que constituye el

mecanismo nacional para impulsar las acciones tendientes a mejorar la condición de las mujeres mexicanas a través de nueve objetivos generales.

El PRONAM responde, en primer término, a los lineamientos de política social establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Para la aplicación del conjunto de estrategias y acciones encaminadas a impulsar el avance de la mujer, fue creada la Coordinación General del Programa Nacional de la Mujer, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Esta instancia tiene a su cargo enlazar y coordinar las acciones interinstitucionales que permitan el cumplimiento del Programa Nacional de la Mujer y de otros programas de gobierno en favor de la mujer mexicana. Asimismo, se integraron el Consejo Consultivo y la Contraloría Social como órganos de asesoría, seguimiento y vigilancia del Programa.

Con el objeto de incidir en la condición de la mujer derivada de su situación de pobreza o pobreza extrema, el Gobierno Federal implementó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) a partir de 1997, para atender en su primera fase a la población rural de trece entidades del país. El PROGRESA incluye una serie de medidas afirmativas de atención a la población femenina, tras reconocer las desventajas en que se encuentra en términos de alimentación, niveles educativos y salud. En todas sus acciones PROGRESA otorga prioridad a la población más vulnerable: mujeres embarazadas y lactantes, niños menores de cinco años y jóvenes en edad escolar del nivel básico.

El PROGRESA prevé una transferencia monetaria para apoyar el consumo alimentario familiar de productos básicos, donde la receptora es preferentemente la madre. En materia educativa, contempla proporcionar apoyos monetarios para evitar la deserción escolar, especialmente de la mujer-niña. En consecuencia, el monto asignado a las becas de mujeres es mayor que el correspondiente a los hombres y aumenta conforme asciende el grado escolar.

Sin embargo, la irrogación de beneficios del programa asistencial del gobierno mexicano denominado PROGRESA alcanza un mínimo de beneficiario.

Respecto al contenido de los planes y programas de estudio de la educación básica, se han tomado medidas encaminadas a promover la igualdad entre el hombre y la mujer en la vida cotidiana. Se insertaron objetivos sobre el tema en los programas de estudio de primaria --libros de texto

gratuitos-- secundaria y preparatoria.

Sin embargo, el reconocimiento constitucional a las mujeres y dichas medidas, se insertan en una realidad de discriminación y opresión cultural, social y política, donde la mujer tiene que tolerar, la mayoría de las veces, una situación de desventaja en los ámbitos laborales, educativos, sociales, culturales y políticos:

2. Situación general de la mujer en México

i. derecho al trabajo y lucha contra la discriminación

La Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Artículo 123 constitucional, en su artículo 3º se apega al principio de igualdad al determinar que: "*no podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social*". Asimismo, establece la igualdad salarial y en las condiciones de trabajo entre ambos sexos (artículos 5 y 86).

La misma ley consigna en un apartado específico el derecho de la mujer al trabajo, y establece los aspectos fundamentales para la protección de la maternidad. Al mismo tiempo regula con disposiciones especiales el trabajo doméstico y el trabajo a domicilio, actividades que cuentan con especial presencia femenina.

Sin embargo, a pesar de lo que estima la ley, debe señalarse que subsisten importantes diferencias para la mujer en cuanto al número y calidad de oportunidades de las que disponen en el ámbito laboral. Igualmente, debe señalarse la importancia de problemas de segregación ocupacional, diferencias en los niveles de ingreso y oportunidades de capacitación.

En la actualidad, el aporte monetario de la mujer mexicana al ingreso familiar se torna cada vez más importante para la satisfacción de las necesidades básicas de la unidad doméstica, por la reducción del poder adquisitivo del salario, como consecuencia de la crisis y las políticas de ajuste. El trabajo femenino asalariado constituye un mecanismo de supervivencia ante la urgente necesidad de la familia de obtener más recursos, convirtiendo a la mujer en protagonista clave de esa estrategia.

Aun si su participación en el mercado laboral alcanza un 34% en algunos ámbitos, ésta se hace al precio de malas condiciones: trabajo temporal, salario inferior al de los hombres, inestabilidad del trabajo. Las mujeres ocupan un

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

96,6% de los empleos de trabajo domésticos y apenas 4% de los empleos asalariados de los organismos públicos y privados.

Debe señalarse que en algunos lugares no se aplica el principio de salario igual para un trabajo de valor igual y donde las mujeres en edad de procrear deben, para ser contratadas, soportar una prueba de embarazo. En efecto, las trabajadoras son víctimas habituales de dicha forma de discriminación ya que se les exige que se sometan a exámenes de embarazo como condición para el empleo y les deniega el trabajo si el resultado es positivo. En algunos casos, si una mujer queda embarazada poco después de empezar un trabajo en la maquiladora, puede ser maltratada y forzada a dejar su puesto de trabajo por dicha causa. Este trato discriminatorio está destinado a las mujeres, violando así normas internacionales de derechos humanos y de derechos del trabajador.

El Gobierno mexicano, a pesar de su obligación jurídica internacional y nacional de garantizar la protección de estas trabajadoras, ha hecho muy poco por reconocer o remediar las violaciones de los derechos al trato no discriminatorio y a la intimidad de estas mujeres. Además, el hecho de que el Gobierno mexicano no corrija la discriminación en las maquiladoras, es una violación al derecho de las mujeres a decidir cuántos hijos desean tener y cuándo hacerlo.

El hostigamiento sexual se da en mayor o menor medida, y con diferentes consecuencias por parte de compañeros de trabajo, supervisores y jefes o gerentes, no pudiendo la trabajadora hacer mucho legalmente, a pesar de estar contemplado el hostigamiento sexual como un delito.

Se inició la reforma al Código Penal del Distrito Federal en 1990, se aprobó la tipificación del hostigamiento sexual como "delito que concierne no sólo a conductas del patrón, empleador, o supervisor, sino a las cometidas por cualquier persona que posea una relación de autoridad sobre las víctimas". En abril de 1996 también se otorgaron facultades a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para atender a las víctimas de este tipo de delitos, con apoyo jurídico, social y psicológico.

Pero, el problema fundamental que se plantea en este sentido, es el temor de la mujer por perder su puesto de trabajo si interpone una denuncia. El trabajo en las maquiladoras representa para estas mujeres, por su baja formación educativa, una de las mejores opciones de trabajo que pueden conseguir. El temor a perder ese seguro ingreso

mensual, por lo general las lleva a tolerar los abusos.

ii. derecho a la integridad física

La violencia contra las mujeres y las agresiones sexuales, en particular en la familia, sigue siendo un grave problema.

Dado el tipo de Régimen Jurídico Federal con que cuenta México, se tiene un Código Penal por cada uno de los estados federados y así también se han generado en cada estado legislaciones y reformas en materia de atención a la violencia sexual e intra familiar.

A pesar de que en México, el fenómeno de la violencia intra familiar está presente en todas las edades, sexo, niveles culturales, creencias o posición económica y que en el 89.5 por ciento de los casos registrados, la víctima es mujer y de esa cifra, el 75%, el agresor es su cónyuge o concubino, a la fecha, de las 32 entidades federativas solamente en 14 (43,7%) se cuenta con una Instancia Especializada que atiende a estas víctimas.

En relación a la reglamentación, en julio de 1996 se publicó la primera disposición legal que trató de dar respuesta al problema bajo la denominación de "Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intra familiar" del Distrito Federal.

La reforma al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia federal tipificó el delito de violación como una práctica que puede ocurrir inclusive en el matrimonio.

En esta materia, se destaca la iniciativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, consistente en la creación de Centros de Terapia y Apoyo, y Centros de Atención de las Víctimas de Violencia Intra familiar, como parte de las dependencias especializadas de dicha institución.

El Estado ha instalado Agencias Especializadas en Delitos Sexuales, y se han puesto en marcha programas de atención a víctimas en 27 estados de México.

iii. derecho a la salud

La protección y cuidado de la salud de la población, tanto masculina como femenina, está consagrada en el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la actualidad, uno de los retos más importantes del Sector Salud es lograr su plena cobertura de los servicios, poniendo

especial atención en la población femenina e infantil.

En el ámbito de la salud, se redujo el gasto público del 4,7% al 2,7% en los 10 últimos años.

Cabe mencionar las altas tasas de muerte por enfermedades relativas a la reproducción: embarazo, abortos, cáncer cérvico uterino, cáncer de mamas. El país ocupa unos de los primeros lugares a nivel mundial de muertes debido al cáncer del útero.

El cáncer cérvico uterino y el de mama representan dos de las principales causas de mortalidad en las mujeres entre los 15 y 64 años de edad.

La maternidad sigue constituyendo un riesgo para las mujeres mexicanas pobres.

El aborto constituye la cuarta causa de mortalidad materna en México. Cabe señalar la inexistencia de la mayoría de productos del "cuadro básico de medicamentos".. Caso reportado, investigado y sustentado: tres mujeres mueren en labor de parto, una bebé por desatención⁷².

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) considera que 700.000 abortos clandestinos tienen lugar cada año, es decir, un 50% del total de los embarazos.

La feminización de la pobreza tiene también una incidencia sobre la salud, se ha calculado que un 26% de las mujeres de 12 a 49 años presentan señales de anemia.

Denuncias de contracepción forzada

De acuerdo con el artículo 4. de la Constitución, la planificación familiar es "el ejercicio del derecho de toda persona de decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el esparcimiento de sus hijos y a obtener la información y los servicios idóneos".

La misión quiere señalar el hecho de que en algunos lugares, los medios contraceptivos a veces se administraron a las mujeres sin su consentimiento deliberado, contrariamente a la ley.

iv. derecho a la educación

Se mantienen menores posibilidades de acceso y de culminación de estudios para las mujeres

En el ámbito de la educación, el desequilibrio se empeoró entre los hombres y las mujeres en los años 70, las mujeres representaban un 58,6% de la población analfabeta, actualmente este porcentaje es del 62,6%.

3. Situación de la mujer indígena

La situación de mujeres indígenas es aún mas grave por los diferentes condicionamientos culturales y de género. Las diferentes investigaciones que se han llevado a cabo acerca de la situación de vida de las mujeres indígenas indican que ellas ocupan el último escalafón de precariedad, marginación y pobreza, en especial de las mujeres indígenas de tercera edad, o de las mujeres jefas de hogar.

La pobreza en las mujeres indígenas tiene diferentes manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre, desnutrición, mala salud, aumento de morbilidad y mortalidad a causa de enfermedades, falta de acceso o acceso limitado a la educación y otros servicios básicos, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, también se manifiesta por la falta de participación de la vida social, civil y cultural, además de que las condiciones de salud son mas precarias que las del resto de la población no indígena.

i. Derecho al trabajo

El 69,3% de la población ocupada en zonas indígenas, pertenece al sexo masculino y el 30.6% al femenino⁷³.

Las mujeres indígenas se mantienen en los espacios de trabajo marginales, con remuneración menor, sin cobertura de seguridad social.

Se destaca la falta de oportunidad laboral, tanto en el sector público como en el privado, debido a: escasez de fuentes de trabajo agudizado por la existencia real de la discriminación hacia los indígenas en especial a la mujer indígena para quien se clasifican los trabajos más pesados dentro de la actividad femenina con los salarios más bajos del mercado laboral, que en la mayoría de los casos no llega ni al salario mínimo establecido por las leyes del país.

El "Derecho a la propiedad intelectual" no es reconocido para los Pueblos indígenas, en tanto creadores de valiosos conocimientos culturales, tales como: del manejo equilibrado de los recursos naturales, del uso de la tierra, el arte, la música, el tejido, etc. Esto va en detrimento directo de la producción femenina que en buena parte es artesana y agricultora.

Mano de obra femenina es utilizada para la siembra, venta y consumo de los productos agrícolas no tradicionales sin recibir retribución acorde a las necesidades y trabajo invertido.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

La producción artesanal de la mujer indígena es exportada por sectores poderosos sin que esa exportación represente para ella un medio de desarrollo económico.

A la carga de trabajo doméstico invisible y sin reconocimiento social, las mujeres indígenas han venido sumando el peso de su incorporación al mercado laboral, en condiciones desventajosas y discriminatorias, obligadas por la pobreza creciente.

Cabe destacar que, con frecuencia, como lo hemos señalado, el trabajo de las mujeres es descalificado o no reconocido como tal, pero incluso por ellas mismas, pues se realiza en sus escasos tiempos libres y se considera como una extensión de la jornada de trabajo doméstico.

ii. Derecho a la educación

El acceso a la educación en todos los niveles disminuye en el caso de las mujeres indígenas. La tasa de rezago promedio en las mujeres indígenas es del 92%.

Por lo que toca a la población indígena mayor de 15 años (un total de 4'133,863 en el país), cerca de la mitad son mujeres, de las cuales, un 48.9% es analfabeta, índice superior en un 20% al de los varones. Dos de cada tres niñas indígenas, entre 6 y 14 años, sabe leer y escribir, porcentaje que es ligeramente inferior al de los niños.

Por entidad federativa, los porcentajes más altos de analfabetismo corresponden a Chiapas (26.2%), Guerrero (24%) y Oaxaca (23.2%). En el otro extremo se encuentran el Distrito Federal (3.1%), Nuevo León (3.9%) y Baja California (4.2%)⁷⁴.

En Chiapas, el 32.8% de las mujeres mayores de 15 años son analfabetas, frente al .4% de la población masculina de esas edades.

En Guerrero los porcentajes de analfabetismo son de 28.1% para las mujeres frente al 6% de los hombres.

Lo mismo sucede en Oaxaca, donde el 29.1% corresponde a mujeres y el 16.8% a hombres.

La necesidad de prestar una atención especial, en materia educativa, a las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes, se hace evidente al analizar los datos por estados y regiones del país, dada su desigualdad socioeconómica. Ello ha llevado a establecer programas compensatorios dirigidos a abatir el rezago educativo en comunidades rurales e indígenas en

estado de extrema pobreza, o aisladas y sin posibilidades de acceso a los servicios educativos regulares.

Con respecto a la educación indígena, en un lapso de 10 años se ha tenido un incremento significativo en la ampliación de los servicios. El número de centros para la impartición de educación inicial creció más de cinco veces y la población beneficiada más de tres, además se registra un avance de 46.2% de los niños atendidos en preescolar y 40% más en primaria. Cabe destacar que el porcentaje de niñas inscritas en preescolar es el igual al de los niños; en la primaria, las niñas representan el 47.4% de la matrícula.

El Consejo Nacional de Fomento Educativo, CONAFE, atiende a las poblaciones con menos de 150 habitantes. Se ha propuesto instalar escuelas en las propias comunidades para combatir una de las causas por la que las niñas no permanecen en las escuelas y que tiene que ver con la negativa de los padres a que asistan a escuelas de concentración, fuera de sus comunidades.

Trabajo infantil

Producto de la marginación y del empobrecimiento de la población indígena, las familias incorporan a todos sus miembros en las actividades productivas. Los menores trabajan en las unidades económicas familiares desde edades muy tempranas, sin recibir salario.

Las cifras de la Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas señalan que 16% de los niños y cerca de 10% de las niñas de entre 6 y 11 años realizan actividades por las que perciben un salario. Este porcentaje se incrementa para la población entre los 12 y 14 años: 50% en los varones y 22% en las mujeres.

En el caso de los niños entre 6 y 11 años, la proporción de quienes realizan actividades agropecuarias llega al 90%, y entre los de 12 a 14 años es de 88%. Esta temprana incorporación al mercado de trabajo explica, entre otros factores, la baja escolaridad.

iii. Derecho a la salud

En efecto, varias mujeres testimonian sobre maltrato a su dignidad por parte de los servidores de la salud, proponiendo como razón de ello a su condición de indígenas.

La discriminación y exclusión de la mujer indígena se encuentra más acentuada, un ejemplo de ello es que la

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

principal causa de muerte entre las mujeres indígenas en un 83.8% es la de enfermedades infecciosas intestinales, asociadas a la extrema pobreza y a los servicios básicos insatisfechos.

Crecen también las tasas de muerte por enfermedades vinculadas a la inasistencia de servicios de salud materno infantil entre las mujeres indígenas.

El índice de mortalidad de las mujeres indígenas durante el embarazo casi triplica al de las mujeres no indígenas. La mortalidad infantil indígena es 58% mayor a la media nacional. La mortalidad en menores de 5 años es un indicador muy sensible de la desigualdad social.

La desnutrición es un factor importante en las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia. El 40% de las mujeres indígenas tiene anemia, lo que aumenta la probabilidad de complicaciones durante el embarazo o de dar a luz a niños prematuros o con bajo peso al nacer⁷⁵.

La situación nutricional y de salud de las mujeres aparece más deteriorada que la de otros estratos de las propias sociedades indígenas. Por lo general, en la distribución de los alimentos al interior de la familia se privilegia a los adultos varones por lo que las mujeres y los niños presentan el mayor grado de desnutrición.

La desnutrición crónica es el principal problema de salud de los niños indígenas menores de 5 años, que se manifiesta por retraso en el crecimiento. La Encuesta Nacional de Nutrición (1999) mostró que 17.7% de los niños menores de 5 años tiene una talla baja, este retraso en el crecimiento es casi cuatro veces mayor entre los niños indígenas. Se estima que los niños desnutridos pierden entre 12 y 15% de su potencial intelectual, corren entre ocho y 12 veces mayor riesgo de contraer enfermedades infecciosas y son más propensos a padecer enfermedades crónico-degenerativas.

Uno de los objetivos del Plan de Igualdad de Oportunidades del Instituto Nacional de la Mujer, para 2001 es: "Aumentar la

prevalencia de uso de anticonceptivos a 73.9 % del total de mujeres unidas en edad fértil". En la visión y cultura de la mujer indígena se mantiene un rol fuertemente ligado a su capacidad de reproducción, la autoexclusión de los programas para la anticoncepción se explica por este tipo de "objetivos", así como por la alta tasa de abortos, mortalidad de niños menores de dos años. Ejemplo significativo resulta que varias mujeres indígenas de la Huasteca Veracruzana planteaban que era "innecesario" inscribir a las criaturas antes de los dos años, hasta saber si no se "malograban".

Otro objetivo en salud para llevarlo adelante entre INMujer y Secretaría de Salud es "Disminuir la tasa global de fecundidad a 2.06 hijos por mujer". Esta es posiblemente otra razón por la cual las mujeres indígenas sienten una amenaza en la asistencia de salud, y da origen a que los misionantes se pregunten sobre las denuncias de contracepción forzada a indígenas en cuanto estas prácticas abonarían a cumplir el objetivo expuesto en el Plan de Igualdad de Oportunidades.

En efecto, la misión ha recibido denuncias en Veracruz de la obligatoriedad de la anticoncepción para la aprobación como beneficiarias del Programa PROGRESA, así como la contracepción forzada cuando las mujeres acuden a los servicios de salud.⁷⁶

Cabe decir que la titular del Instituto alegó conocimiento de la problemática y manifestó deseos de incidir en la investigación y resolución de la misma.

Para los miembros de la Misión uno de los grupos altamente vulnerables al deterioro del cumplimiento de sus derechos humanos fundamentales y de los DESC, es el de las mujeres indígenas. Esta situación se agrava en tanto existe una comprensión cultural entre los pueblos indígenas que excluye a la mujer de la participación política, organizativa y de la toma de decisiones, en muchos de las comunidades.

Notas :

72. LIMEDDH, "DESC en Oaxaca: De la letra a los hechos. Las mujeres y el derecho a la salud", Oaxaca, noviembre de 2001.

73. Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: <http://indigenas.presidencia.gob.mx/html/mujeres.html>.

74. Paloma Bonfil y Raúl del Pont. Las mujeres indígenas al final del milenio, 1999.

75. Fuente: Estado del desarrollo de los pueblos indígenas, INI, 2000.

76. En el apartado D, v) se plantea la coincidencia de estas denuncias recabadas en el transcurso de la misión con los objetivos del Plan de Igualdad de Oportunidades con respecto a tasas de natalidad.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES :

La misión expresa su profunda preocupación por la situación de los pueblos indígenas en México y en particular por la precariedad de sus derechos económicos, sociales y culturales. En primer lugar, debe señalarse que la misión considera que no se ha creado un marco constitucional ni legislativo apropiado para el pleno desarrollo y disfrute de los derechos de los pueblos indígenas, ya que la reciente reforma constitucional no cumple con las expectativas nacionales ni con la normativa internacional en la materia.

Del mismo modo, las condiciones estructurales de pobreza en México crean un ambiente muy poco favorable para el cumplimiento de las garantías relativas a Educación, Cultura, Salud, Seguridad Social, Garantías laborales y de asociación, y de sostenibilidad económica de los pueblos indígenas.

La misión concluye que los DESC carecen del contexto legal y estructural necesario para su plena realización.

La misión valora la disposición del Gobierno del Presidente Fox de asumir como propia y presentar al Congreso de la Unión la propuesta de la COCOPA surgida de los acuerdos de San Andrés (1996) antes referidos. Ella es demostrativa de un interés de las nuevas autoridades por introducir reformas más profundas en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas en México que debe ser destacada.

Vemos con preocupación, sin embargo, que el texto aprobado por el Congreso no sólo resulta insuficiente en relación al contenido y espíritu de los Acuerdos de San Andrés y la propuesta de la COCOPA, sino que también con relación a las disposiciones del Convenio 169 de la OIT ratificado por México en 1991.

Nos preocupa la insatisfacción generalizada que existe respecto a la reforma. Ella parece no sólo haber dejado insatisfecho a los pueblos indígenas de México, tal como lo han señalado sus dirigentes y movimientos⁷⁷, sino también a los partidos políticos⁷⁸, a autoridades del propio gobierno⁷⁹ y a la sociedad mexicana en general. Por lo mismo, la reforma no estaría contribuyendo al objetivo de pacificación y

reencuentro que se perseguía con el reconocimiento constitucional de derechos de los pueblos indígenas.

Finalmente, también resulta preocupante que, de acuerdo a las entrevistas sostenidas durante la misión con autoridades de gobierno, ellas no se manifestaran en forma clara y categórica en torno a la necesidad de introducir reformas legislativas profundas a nivel federal para adecuar dicha ley a la Constitución⁸⁰. Más bien se inclinan por dejar el desarrollo legislativo de la reforma a las entidades federativas. Por ello, el desarrollo normativo de esta reforma parece incierto.

De este modo, nos podemos encontrar ante una situación de gran diversidad entre los diferentes Estados federados mexicanos, donde algunos de ellos disponen de leyes que garantizan los derechos de los pueblos indígenas y su carácter de sujeto de derecho público, como por ejemplo el Estado de Oaxaca y en otros Estados donde no existe ninguna disposición concreta en lo que se refiere a los pueblos indígenas.

La misión acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por las autoridades estatales del Estado de Oaxaca y Chiapas para permitir a los pueblos indígenas de México desarrollar sus propias jurisdicciones indígenas, lo que permite el respeto de sus usos y costumbres y por lo tanto de sus derechos culturales. Sin embargo, la misión ha constatado que no sólo la legislación que garantiza las jurisdicciones indígenas es limitada sino que además esta ley no se adapta a las necesidades de los pueblos indígenas. De este modo, la misión ha recogido testimonios según los que se afirma que la administración de la justicia en forma de Tribunales indígenas se traducía en términos de desposesión de las autoridades tradicionales indígenas ya que en el fondo se terminaba utilizando una jurisdicción artificial creada ad hoc y no la jurisdicción propia de los pueblos indígenas. Un reglamento judicial previsto por las leyes del Estado para garantizar el respeto de las costumbres indígenas podía de este modo producir una ruptura con la posibilidad de un reglamento tradicional. Los tribunales indígenas creados por los diferentes estados federados, aunque reconozcan las tradiciones indígenas, no se corresponden y pueden ser incompatibles con las prácticas tradicionales.

La misión debe igualmente expresar su profunda

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

preocupación por la falta de legitimidad que las soluciones estatales gozan ante los pueblos indígenas, lo que perjudica la implementación y el buen funcionamiento de tales medidas.

Finalmente, debe señalarse que se continúan produciendo serias violaciones de los derechos de los pueblos indígenas en lo que se refiere a la administración de la justicia en general y que existe una gran inseguridad jurídica. En efecto, se han recogido testimonios de casos de detención arbitraria donde los juicios se producían sin cumplir las formalidades del debido proceso y en ausencia de traductor.

La misión de la FIDH considera que para el correcto respecto y disfrute de los derechos económicos y sociales de los pueblos indígenas, es indispensable la posesión por éstos de su instrumento básico de subsistencia: la tierra. La misión acoge positivamente el hecho de que en México, tras las diversas reformas realizadas en la estructura agraria del país, los pueblos indígenas dispongan de mayores grados de acceso a la tierra que otras poblaciones indígenas de América Latina. Sin embargo, la misión acoge con suma preocupación la existencia de numerosos conflictos de tierra que producen un número importante de muertes, de los que el Estado sería responsable ya que todavía no ha otorgado todos los títulos de propiedad correspondientes y existen problemas técnicos en las resoluciones que dotan las tierras.

La misión ha también observado con preocupación las importantes consecuencias negativas que el problema del minifundio, las migraciones, la pobreza y el despojo comporta para la población indígena rural y la falta de apoyo del Estado para el desarrollo de los pueblos indígenas. La misión acoge con extrema preocupación las denuncias recogidas relativas al condicionamiento que se haría por parte de autoridades públicas para el acceso a programas sociales de apoyo como PROGRESA, PROCAMPO o PROCEDE.

Los problemas de acceso a la tierra de los pueblos indígenas y de los recursos naturales se encuentran muy ligados a los megaproyectos que se desarrollan en México y a sus consecuencias sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Esta misión refleja sobre todo las consecuencias del Plan Puebla Panamá sobre los derechos de los pueblos indígenas. La misión constata con preocupación que en la mayoría de los megaproyectos incluidos en el PPP no se prevé una consulta suficiente de los pueblos indígenas, quienes son en numerosas ocasiones los principales afectados. Tal y como se refleja en el informe, las autoridades públicas no sólo no consultan e implican a los pueblos indígenas en los procesos sino que a menudo ni siquiera estos son informados a tiempo. Más preocupante aun es que se hayan recogido testimonios de intimidaciones y acoso hacia aquellos que rechazan los megaproyectos previstos. Esto ha producido una movilización de la sociedad civil mexicana e internacional, que ya ha organizado diversos encuentros para tratar de hacer llegar la voz de los afectados por los megaproyectos incluidos en el PPP.

La misión se encuentra especialmente preocupada por la situación de las mujeres indígenas, que sufren particularmente de las desastrosas consecuencias de la falta de garantía y de respeto de los DESC. Los derechos fundamentales al trabajo, a la educación y a la salud son especialmente precarios para las mujeres indígenas de México. La misión expresa su preocupación extrema por diversas situaciones en las que las mismas autoridades públicas serían responsables de gravísimos atentados contra el derecho a la salud y a la integridad de las mujeres indígenas ya que se han recogido testimonios de mujeres que en el Estado de Veracruz se encuentran sometidas a contracepciones forzadas cuando acuden a los servicios de salud y a través de la condicionalidad de programas como el PROGRESA.

De forma general, en todas las partes de este informe se ha expresado una profunda preocupación por la falta de información e incluso por la falta de conocimiento sobre Pueblos indígenas de parte de varias autoridades estatales y en particular del escaso tratamiento de los derechos de los pueblos indígenas en las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

La pobreza, la migración, la represión, la conculcación de sus

Notas :

77. Al respecto es conocida la frustración que la reforma provocó tanto en el EZLN como en el CNI.

78. Durante la misión tomamos conocimiento que el PRI habría propuesto lo que se ha dado en conocer "la reforma de la reforma".

79. Entre ellas Xochil Galvez, Encargada de asuntos indígenas de la Presidencia.

80. Conversación sostenida con lic. Ricardo Sepulveda, jefe de la Unidad de Estudios Legislativos, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

derechos, pone en riesgo la pervivencia cultural y física de los pueblos indígenas de México.

Solamente el pleno desarrollo del conjunto de los derechos humanos permitirá una sólida democracia en México, en un ambiente de tolerancia y pleno reconocimiento de los diversos componentes de este país.

RECOMENDACIONES :

A la luz de las conclusiones de la misión, la FIDH recomienda:

-Al Estado mexicano:

-la revisión de la reforma constitucional que viabilizaría los derechos indígenas, en el respeto de las normas internacionales, en particular del Convenio 169 de la OIT y prestando la debida consideración al proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas

-la inserción real de las formas de administración de Justicia Indígenas

-la garantía efectiva del derecho a la tierra y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas y la restitución de las tierras

-la creación de espacios y mecanismos de consulta y consenso con los Pueblos Indígenas sobre la ejecución de los megaproyectos que les afecten

-la generación de prioridades y objetivos para la equidad integral: de género, cultural, generacional y socio económica. Que verifique la calidad y suficiencia de los servicios de salud, así como de los programas de paliación de la pobreza

-la creación y efectividad de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los DESC de todos los mexicanos y en particular de los pueblos indígenas de México.

-que genere espacios de diálogo con los pueblos indígenas de México, para que estos puedan expresar sus reivindicaciones y demandas, de modo que se pueda encontrar una solución negociada a todo conflicto.

-A todo el sistema público de defensa de los DDHH y en particular a la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

-la instrumentalización de mecanismos de defensa,

capacitación y efectivización de los derechos de pueblos indígenas contenidos en el Convenio 169 de la OIT.

-A las Comisiones Estatales de Derechos Humanos de Oaxaca, Veracruz y Chiapas:

-profundicen conocimiento, capacitación y practica de los DESC y de los Derechos de los Pueblos Indígenas considerados en los Instrumentos y Convenios de Derecho Internacional, suscritos por México.

-A la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

-establezca mecanismos que agilicen el conocimiento y resolución de las reclamaciones constitucionales a la reforma. Del mismo modo, se insta a la Corte Suprema de Justicia de la Nación a que tome en cuenta durante todo este proceso los estándares internacionales a los que México se encuentra vinculado y en particular en Convenio 169 de la OIT.

-A los programas PROGRESA, PROCEDE Y PROCAMPO:

-generen campos de participación ciudadana, contralorías sociales para que acompañen el diseño, ejecución y evaluación de sus programas, con el objetivo de efectivizar su lucha contra la pobreza.

-revisen sus políticas de focalización de beneficiarios, así como la vinculación y campo de acción.

-Al Senado:

-legisle las leyes orgánicas y reglamentarias para efectivizar el Convenio 169 de la OIT.

-considere en esta labor el conjunto de demandas de los implicados.

-A las autoridades de la Administración de Justicia:

-generen canales de capacitación sobre la pluralidad jurídica que existe con base en la composición pluriétnica de México.

-revisar y perfeccionar las instituciones de traductores y defensores de oficio.

La FIDH representa 115 ligas u organizaciones de derechos humanos

La Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) es una organización internacional no-gubernamental dedicada a la defensa de los derechos humanos enunciados en la Declaración universal de 1948. Creada en 1922, reagrupa 115 afiliadas nacionales en todo el mundo. Hasta hoy en día, la FIDH ha mandatado más de un millar de misiones internacionales de investigación, de observación judicial, de mediación o de formación en una centena de países.

71 afiliadas

ALGERIA (LADDH)	COLOMBIA (CCA)	KENYA (KHRC)	PERU (CEDAL)
ALEMANIA (ILMR)	CONGO BRAZZAVILLE (OCDH)	KOSOVO (CDDHL)	PERU (APRODEH)
ARGENTINA (LADH)	COSTA DE MARFIL (LIDO)	MALI (AMDH)	FILIPINAS (PAHRA)
AUSTRIA (OLFM)	CROACIA (CCDH)	MALTA (MAHR)	PORTUGAL (CIVITAS)
BAHREIN (CDHRB)	EGIPTO (EOHR)	MARRUECOS (OMDH)	RDC (ASADHO)
BELGICA (LDH et LVM)	EL SALVADOR (CDHES)	MARRUECOS (AMDH)	REPUBLICA DE YUGOSLAVIA (CHR)
BENIN (LDDH)	ECUAOR (INREDH)	MAURITANIA (AMDH)	RUMANIA (LADO)
BOLIVIA (APDHB)	ESPAÑA (LEDH)	MEXICO (CMDPDH)	REINO UNIDO (LIBERTY)
BRASIL (MNDH)	FINLANDIA (FLHR)	MEXICO (LIMEDDH)	RUANDA (CLADHO)
BURKINA FASO (MBDHP)	FRANCIA (LDH)	MOZAMBIQUE (LMDDH)	SUDAN (SHRO)
BURUNDI (ITEKA)	GRECIA (LHDH)	NICARAGUA (CENIDH)	SENEGAL (ONDH)
CAMBOYA (ADHOC)	GUATEMALA (CDHG)	NIGER (ANDDH)	SUISA (LSDH)
CAMERUN (LCDH)	GUINEA (OGDH)	NIGERIA (CLO)	SIRIA (CDF)
CANADA (LDL)	GUINEA BISSAU (LGDH)	PAKISTAN (HRCP)	TOGO (LTDH)
CENTROAFRICA (LCDH)	IRAN (LDDHI)	PALESTINA (PCHR)	TUNEZ (LTDH)
CHAD (LTDH)	IRLANDA (ICCL)	PALESTINA (LAW)	TURQUIA (IHD/A)
CHILE (CODEPU)	ISRAEL (ACRI)	PANAMA (CCS)	VIETNAM (CVDDH)
CHINA (HRIC)	ITALIA (LIDH)	PAISES BAJOS (LVRM)	

44 corresponsales

ALBANIA (AHRG)	COLOMBIA (ILSA)	LETONIA (LHRC)	RUSIA (CW)
ALGERIA (LADH)	CUBA (CCDHRN)	LIBANO (ALDHOM)	RUSIA (MCHR)
ARGENTINA (CAJ)	ESCOCIA (SHRC)	LIBANO (FHHRL)	RUANDA (LIPRODHOR)
ARGENTINA (CELS)	ESPAÑA (APDH)	LIBERIA (LWHR)	RUANDA (ADL)
ARMENIA (ACHR)	ESTADOS UNIDOS (CCR)	LIBIA (LLHR)	SENEGAL (RADDHO)
BUTAN (PFHRB)	ETIOPIA (EHRCO)	LITUANIA (LHRA)	TANZANIA (LHRC)
BULGARIA (LBOP)	IRLANDA DEL NORTE (CAJ)	MOLDAVIA (LADOM)	TUNEZ (CNLT)
BRASIL (JC)	ISRAEL (BTSELEM)	RDC (LE)	TURQUIA (HRFT)
CAMBOYA (LICADHO)	JORDANIA (JSHR)	RDCONGO (LOTUS)	TURQUIA (IHD/D)
CHAD (ATPDH)	KIRGHIZISTAN (KCHR)	REPUBLICA DE DJIBOUTI (LDDH)	YEMEN (YODHRF)
COLOMBIA (CPDH)	LAOS (MLDH)	REPUBLICA SUDAFRICANA	ZIMBABUE (ZIMRIGHTS)

SUSCRIPCIONES

(Euros)

La Letra La Letra y los informes de las misiones

Francia : 45 Euros Francia : 90 Euros

Miembro : 38 Euros Miembro : 83 Euros

Biblioteca : 38 Euros Biblioteca : 83 Euros

Estudiante - Sin empleo : 30 Euros Estudiante - Sin empleo : 76 Euros

Suscripción de apoyo : 150 Euros

La Letra

Es una publicación de la Federación Internacional Derechos Humanos, fundada por Pierre Dupuy.

Se envía a suscripciones, organizaciones miembros de la FIDH, organizaciones internacionales, representantes de los estados y a los medios de comunicación.

La Letra es realizada con el apoyo de la "Fondation de France", la "Fondation un monde par Tous", "la Caisse des dépôts et consignations", y de la UNESCO.

17, passage de la Main d'Or - 75011 - Paris - France

CCP Paris : 76 76 Z

Tél : (33-1) 43 55 25 18 / Fax : (33-1) 43 55 18 80

E-mail : fidh@fidh.org / Site Internet : <http://www.fidh.org>

Director de Publicación : Sidiki Kaba

Jefe de redacción : Antoine Bernard

Secretaria de redacción : Rosa Sanchez

Asistente de publicación : Céline Ballereau-Tetu

Dépôt légal junio 2002 - Commission paritaire N° 0904P11341

ISSN en cours - Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978

(Déclaration N° 330 675)