

La resolución de la OIT sobre esterilizaciones forzosas a indígenas

Marcelino Díaz de Jesús*

Presentación del Informe

El Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas Guerrero, ha venido dando seguimiento a la reclamación presentada por incumplimiento *in toto* al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por el gobierno mexicano desde el 4 de Septiembre del 2001, presentando *addendums*, *corrigendums* y otras informaciones con comunicaciones sustantivas con el fin de proporcionar la mayor cantidad de elementos al Comité tripartito nombrado ex-profeso por el Consejo de Administración de la OIT para analizar a fondo dicha reclamación.

Es hasta el mes de Marzo de 2004 en que el Comité tripartito emite la resolución GB.289/17/3 como resultado de la reclamación presentada bajo el procedimiento rígido del artículo 24 de la Constitución General de la OIT que exigió un proceso cerrado o confidencial.

El Comité tripartito en sus conclusiones anotó, que con esta reclamación presentada por el Sindicato de Trabajadores de la Jornada (SITRAJOR) en co-patrocinio con el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM) se había presentado una situación inédita en la historia de la OIT, y que dada la abundante información proporcionada tanto por los reclamantes como por el gobierno mexicano, les era prácticamente imposible que en el corto tiempo y bajo los procedimientos que un Comité tripartito dispone al analizar un caso, éste no podría entrar a fondo, así que decidieron turnarlo al Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), para que bajo el procedimiento que ofrecen los artículos 22 y 23 de la Constitución General de la OIT, para que en una visión de largo plazo, diera seguimiento a las recomendaciones de esta resolución, invitando al gobierno mexicano y a los reclamantes que proporcionarán más informaciones que se les solicitara en cada inciso de las recomendaciones emitidas.

Así tenemos que en el inciso g) del párrafo 139 de la III parte de dicha resolución, solicitara información adicional con relación a la esterilización forzosa cometida contra hombres y mujeres indígenas, tanto al gobierno como a los reclamantes.

En esta resolución, la mayoría de las recomendaciones y peticiones están dirigidos al gobierno mexicano.

Sin embargo el nuevo procedimiento menos rígido que se abre en esta nueva etapa de seguimiento de esta resolución bajo los artículos 22 y 23 de la Constitución General de la OIT no impiden que nuevas

General de Programas y Proyectos Especiales de la CDI.

¹ Los derechos de las mujeres en nuestras costumbres y tradiciones, Encuentro-taller,

informaciones producidas en México, a propósito de las nuevas violaciones a los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas que se produzcan, puedan ser enviadas al CEACR bajo este procedimiento en curso.

Dada la necesidad de que los propios pueblos indígenas puedan dotarse de una estructura organizativa propia, sin intermediarios, han nombrado su propia Comisión Nacional Indígena de Seguimiento a la resolución GB.289/17/3 y otros instrumentos jurídicos de carácter internacional que protegen los derechos de los pueblos indígenas, en la sesión del pasado 28 de julio del 2006 en el Taller de Capacitación para Líderes Indígenas para dar Seguimiento a la resolución GB.289/17/3, integrada ésta, por tres diputados federales electos de la LX Legislatura Federal y 8 indígenas nombrados por los 103 participantes de este taller de 16 estados del país, más un representante de cada uno de los estados participantes, con la que quedó constituida esta Comisión.

Cabe hacer notar que en el 68° periodo de sesiones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, el gobierno mexicano en su informe CERD/C/473/Add.1 presentado ante ese Comité, en los párrafos 153, 154 y 155, el gobierno mexicano acepta que se ha cometido el delito de la esterilización forzosa en México, aunque sólo sea una practica administrativa, como apunta la Comisión Nacional para los Derechos Humanos (CNDH) en su Recomendación General 04, la cual “constituye una violación a los derecho humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto a la obtención del consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar”.

En las conclusiones y recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en el párrafo 17, dicho Comité reiteró “su preocupación por la condición de hombres y mujeres indígenas sometidos a esterilización forzosa de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca” entre otros, tomando como base la Recomendación General 04 de la CNDH, al mismo tiempo que “el comité exhorta al Estado parte a que adopte todas las medidas necesarias para poner fin a la práctica de esterilizaciones forzadas, a que investigue de manera imparcial y a que se procese y castigue a los autores y ejecutores de las practicas de esterilizaciones forzadas. El Estado parte debe velar también porque las víctimas dispongan de recursos justos y eficaces, incluso para obtener indemnización”.

El delito de esterilización forzosa como una práctica gubernamental para impedir el nacimiento de niños en grupos étnicos, está considerado en la Convención de la ONU sobre Genocidio, como un crimen de *lesa humanidad*.

Es responsabilidad de las organizaciones de los pueblos y comunidades indígenas hacer que se respeten y se cumplan todas y cada una de las partes de las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de la OIT, por tal razón, es necesario que se documenten los casos de esterilización

forzosa, con el fin de seguir presentando nuevas informaciones al CEACR. Este Comité nombrado en el Taller de Capacitación para Líderes Indígenas para dar Seguimiento a la resolución GB.289/17/3, además de tener la responsabilidad de dar seguimiento, tiene entre otras la de llamar a la constitución de una nueva organización amplia, plural e incluyente que pueda luchar por la vigencia y respeto pleno a los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, así como por nuestro derecho al desarrollo, en tal sentido, además de los objetivos originales, se propone llamar a la constitución del Parlamento Indígena de México, cuya primera Asamblea Nacional Preparatoria se realizará en la Cámara de Diputados.

No todo está dicho, la historia que viene, está por escribirse, y serán los pueblos indígenas quienes de manera colectiva y decidida, podrán escribirla con sus propios puños.

Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT

por el Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH), Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM) y Sindicato Independiente de Trabajadores de La Jornada (SITRAJOR)

Decisión

El Consejo de Administración adoptó el informe del comité tripartito. Procedimiento cerrado.

Informe del Director General tercer informe complementario: informe del Comité encargado de examinar las reclamaciones en las que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH), el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Jornada (SITRAJOR) y el Frente Auténtico del Trabajo (FAT).

I. Introducción

1. Por comunicación de fecha 20 de agosto de 2001, el Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH), invocando el artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, presentó a la Oficina Internacional del Trabajo

una reclamación en la que se alega que el gobierno de México ha incumplido las disposiciones del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

2. Por comunicación de fecha 4 de septiembre de 2001, el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM) y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Jornada (SITRAJOR), presentaron a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en la que se alega que el gobierno de México ha incumplido las disposiciones del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

3. Por comunicación de fecha 10 de octubre de 2001, el Frente Auténtico del Trabajo, invocando el artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en la que se alega que el gobierno de México ha incumplido las disposiciones del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

4. El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 y está en vigor para dicho país.

5. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Organización Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

6. El procedimiento que se sigue en caso de reclamación se basa en el reglamento relativo al procedimiento para el examen de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la

OIT, tal como fue revisado por el Consejo de Administración en su 212^a reunión (marzo de 1980).

7. En virtud del artículo 1 y del párrafo 1 del artículo 2 del reglamento citado, el Director General acusó recibo de las reclamaciones, informó de ellas al gobierno de México y las transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.

8. En su 282^a reunión (noviembre de 2001), el Consejo de Administración, siguiendo la recomendación de su Mesa, decidió que las dos primeras reclamaciones, es decir la de SAINAH y la presentada por SITRAJOR y STUNAM eran admisibles y aplazó hasta la reunión del Consejo de Administración del mes de marzo de 2002 la designación del Comité encargado de examinarlas. En su 283^a reunión (marzo de 2002) el Consejo de Administración siguiendo la recomendación de su Mesa decidió que la reclamación del FAT era admisible y designó un Comité encargado de examinarla compuesto por el Sr. Felipe Costi Santarosa (miembro gubernamental, Brasil), el Sr. Francisco Díaz Garaycoa (miembro empleador, Ecuador) y el Sr. Miranda Oliveira (miembro trabajador, Brasil). Debido a que dejó de pertenecer al Consejo de Administración, el Sr. Olivio Miranda Oliveira fue reemplazado por el Sr. Mr. Kjeld A. Jakobsen (miembro trabajador, Brasil) el cual por las mismas razones a su vez fue reemplazado por el Sr. Jesús Urbieto (miembro trabajador, Venezuela).

9. De conformidad con las disposiciones que figuran en los apartados a) y c) del párrafo 1 del artículo 4 del reglamento, el Comité invitó al gobierno a que presentara sus observaciones relativas a las reclamaciones, y a las organizaciones autoras de la reclamación, a que presentaran todas las informaciones complementarias que desearan poner en conocimiento del Comité. El Comité no indicará la totalidad de informaciones adicionales y de comunicaciones recibidas de todas las partes debido al denso intercambio de correspondencia desde el inicio del procedimiento hasta la actualidad.

10. Deja constancia que, en una comunicación, el gobierno de México alegó la falta de capacidad del FAT para presentar una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución, objetando que no constituye una verdadera organización profesional de trabajadores en el sentido del artículo 24. A pedido del Comité, la Oficina solicitó informaciones al FAT sobre su composición y estatutos que fueron recibidos el 12 de noviembre de 2002. El Comité concluyó que no existe evidencia plena que permita calificar al FAT como una organización profesional de trabajadores, tal como lo requiere el artículo 24. De esta conclusión se desprende que la comunicación del FAT no constituye una reclamación que pueda ser examinada por el Comité tripartito. El Comité se abocó,

por lo tanto a examinar el contenido de las reclamaciones de SAINAH, y de STUNAM y SITRAJOR.

11. En comunicaciones de fechas 25 y 30 de septiembre de 2002, el gobierno envió sus comentarios sobre los alegatos presentados.

12. El Comité recuerda que la aplicación del Convenio por el gobierno de México ya ha sido examinada por el Consejo de Administración. En 1996, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), presentó una reclamación y en junio de 1998 el Consejo de Administración adoptó el informe del Comité tripartito encargado de examinarla. En 1998, el Sindicato Radical de Trabajadores del Metal y Similares presentó una reclamación y en noviembre de 1999 el Consejo de Administración adoptó el informe del Comité tripartito encargado de examinarla.

13. Los últimos comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre la aplicación del Convenio en México datan de 2001, dado que se suspendió el procedimiento de control en virtud del artículo 22 de la Constitución, en razón de las reclamaciones objeto de este informe.

14. Las reclamaciones se refieren a la aplicación de diferentes artículos del Convenio. Una de ellas contiene voluminosas alegaciones sobre la aplicación del derecho de consulta previsto en el artículo 6 del Convenio durante el procedimiento de elaboración de las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena, promulgadas el 14 de agosto de 2001. Otra de las reclamaciones se refiere al alegado incumplimiento de la totalidad del Convenio y, en particular, de sus disposiciones más importantes. Ambas reclamaciones se refieren asimismo al contenido de las reformas, como tema subyacente a las mismas.

II. Examen de la reclamación por violación del artículo 6 del Convenio (Consulta)

A. Alegatos presentados por las organizaciones reclamantes

Precedentes

15. La presente reclamación alega, en primer lugar, la violación por parte de México del artículo 6 del Convenio en el procedimiento legislativo conducente a la aprobación del decreto de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena (Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001).

16. Los reclamantes detallan los acontecimientos que precedieron el proceso de reforma constitucional referido y que se resumen a continuación. El Convenio No. 169 fue ratificado por México en 1990 y entró en vigor en septiembre de 1991. En 1992, previo a los hechos referidos en la presente reclamación, se reformó el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirmando la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y fijando objetivos de carácter general que la ley tendría que desarrollar posteriormente. Indican los reclamantes que este artículo no fue desarrollado, en parte debido a la oposición del movimiento indígena. La oposición, según ellos, se debía a que el movimiento indígena consideró que no se realizaba un reconocimiento propiamente dicho de sus derechos en el ámbito constitucional, sino que se recogían unos meros objetivos, y que no reflejaban algunas de las demandas fundamentales de los pueblos indígenas, tales como el reconocimiento de estos pueblos como sujetos de derecho y de su derecho a la autonomía. Se reformó también la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos eliminando las garantías de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad de las tierras ejidales, una de las formas de tenencia de la tierra más común entre los pueblos indígenas de México. La ley que reglamenta el artículo 27 no habría regulado la fracción VII de este artículo.

17. Recuerdan los alegantes que en 1994 se produjo un estallido de violencia en Chiapas. También en ese año hace su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) demandando una serie de derechos para los pueblos y comunidades indígenas de Chiapas y para los indígenas en el resto de las entidades federativas de la Unión. En marzo de 1995 se abrió la negociación entre el EZLN y el Poder Ejecutivo Federal en el marco de la ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas.

18. Continúan los reclamantes señalando que, paralelamente, el Congreso de la Nación junto con la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo, convocaron el 10 de octubre de 1995 a la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena, la cual, según el gobierno “se trató de un amplio proceso de consulta nacional sobre derechos y participación indígena, con la participación de casi 12.000 participantes divididos en 30 foros que dieron como resultado cerca de 9.000 propuestas con el fin de promover reformas en el marco constitucional y legal correspondiente así como también [...] encuentros con comunidades y pueblos indígenas que cubrieron aproximadamente a 11.000 personas”.

19. El 16 de febrero de 1996 se firmaron los Acuerdos de San Andrés Larrainzar entre el gobierno y el EZLN, los cuales se basan en gran parte

en el Convenio No. 169. Estos acuerdos preveían, entre otros, “la creación de un nuevo marco jurídico que establezca la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado”.

20. La iniciativa constitucional fue encomendada por las partes en conflicto a la Comisión de Concordia y Pacificación del Legislativo Federal (COCOPA), la cual, el 29 de noviembre de 1996 presentó una iniciativa de reforma constitucional basada en el Convenio No. 169 y en los Acuerdos de San Andrés. Según los reclamantes, a pesar de que la iniciativa no recoge todos los puntos de los Acuerdos de San Andrés, fue aceptada por el EZLN y por la mayoría de las organizaciones indígenas pero no por el Poder Ejecutivo. Las negociaciones entre el EZLN y el Ejecutivo Federal, así como las consultas entre éste y las distintas organizaciones indígenas se paralizaron, según los reclamantes, desde diciembre de 1996.

21. Recuerdan los reclamantes que la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT había señalado en 1999 que “es motivo de preocupación la aparente falta de un diálogo entre el gobierno y los pueblos indígenas que contribuiría a la resolución de los problemas que les afectan”.

22. El 5 de diciembre de 2000, después de un cambio de gobierno, el nuevo Presidente de México presentó al Senado la iniciativa de reformas constitucionales elaborada por la COCOPA. En enero de 2001, el Senado comenzó los debates acerca de la reforma y constituyó una subcomisión plural sobre las reformas constitucionales en materia indígena, integrada por las comisiones de puntos constitucionales, de estudios legislativos y de asuntos indígenas de la propia Cámara.

23. El 24 de febrero de 2001, comienza la Marcha por la dignidad indígena y el 28 de marzo de 2001 el EZLN y el Congreso Nacional Indígena (CNI) defienden la iniciativa COCOPA en el recinto de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

24. El 25 de abril de 2001, el Senado de la República aprobó el dictamen sobre el proyecto de decreto presentado, modificando sustancialmente según los reclamantes la iniciativa COCOPA. Concretamente, el dictamen adicionó un segundo y tercer párrafo al artículo 1, reforma el artículo 2, deroga el primer párrafo del artículo 4, adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución.

25. Este proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2001.

26. El 30 de abril fue rechazado por el EZLN, el 1º de mayo fue rechazado por el Congreso Nacional Indígena (CNI), el 11 de junio fue rechazado por la Conferencia del Milenio de los Pueblos Indígenas, reunida en Panamá, y el 19 de junio, 3.000 personalidades, organizaciones y colectivos firmaron el documento *Por el reconocimiento de los derechos y cultura indígenas*.

27. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el proyecto se envió a las legislaturas de los estados y fue aprobado por 16 de los 32 congresos estatales, y rechazado por los estados que concentran el mayor porcentaje de población indígena, entre ellos, Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Morelos, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas.

28. El 14 de agosto de 2001, el Poder Ejecutivo Federal promulgó al decreto impugnado, el cual, afirman los reclamantes, afecta directamente esferas de interés y derechos de los pueblos indígenas al tratar cuestiones relativas al derecho a la propiedad o posesión de la tierra, al uso y disfrute de los recursos naturales de sus territorios, derecho de estos pueblos al desarrollo y al derecho a la participación y a conservar sus instituciones propias.

El concepto de violación según los reclamantes

29. Según los reclamantes, el proceso de reforma constitucional impugnado comienza el 5 de diciembre de 2000, y comprende la elaboración y aprobación del dictamen por parte del Senado el 25 de abril de 2001, por la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2001 y concluye con la promulgación del decreto, el 14 de agosto de 2001.

30. Alegan que el proceso comprendido entre el 5 de diciembre de 2000 y el 14 de agosto de 2001 constituye un proceso legislativo unitario, independiente de actos anteriores, y afirman que, como tal, hubiera requerido del cumplimiento del requisito procedimental de la consulta a los pueblos indígenas, exigible cada vez que se realice un acto legislativo susceptible de afectarles directamente.

31. Sostienen los reclamantes que, sin entrar a juzgar la validez o no de las consultas anteriores, el acto de reforma constitucional es independiente de las iniciativas de consulta promovidas por el Ejecutivo dentro del marco del proceso de diálogo y pacificación en Chiapas inaugurado en 1996 e interrumpido en 1998. Argumentan que la idea de reformar la Constitución fue consensuada en los Acuerdos de San Andrés (16 de febrero de 1996) y que fue seguido por un proceso de reforma que comenzó formalmente a partir de que el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León sometió al Congreso de la Unión la iniciativa, el 15 de marzo de

1998, pero que como consecuencia de la ruptura de las negociaciones la iniciativa no llegó a ser discutida.

32. Cuando el presidente Vicente Fox Quesada presentó la iniciativa en 2000 se trataba según los reclamantes de un procedimiento legislativo distinto.

33. Agregan que tampoco el texto de la iniciativa COCOPA fue objeto de consulta formal por parte del Estado mexicano, en los términos establecidos por el Convenio. Si bien fue objeto de consulta, ésta fue promovida por instancias ajenas al aparato del Estado y en términos que quedan fuera de la cobertura del artículo 6. Sostienen que la consulta debe ser formal e indelegable.

34. Según los alegantes, el proceso legislativo conducente a la aprobación y promulgación del decreto de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena conculcó el artículo 6 del Convenio al no cumplir con las garantías procedimentales establecidas en este artículo en relación con el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados previamente, de buena fe, de manera adecuada al caso, a todos los niveles, con miras a alcanzar un acuerdo y a través de sus instituciones representativas.

35. Indican que, dentro del marco institucional del Congreso de la República, el proceso de información y audiencia pública fue llevado a cabo por la Subcomisión de Análisis de la Reforma Constitucional en materia indígena durante el periodo de tiempo comprendido entre el 12 de marzo y el 5 de abril de 2001. Según los reclamantes, esa Subcomisión declaró que su objetivo consistía en realizar “una amplia convocatoria para recibir los comentarios de diversos actores como organizaciones campesinas, académicos, catedráticos e inclusive el Estado federal”. Enuncian a continuación diferentes actividades llevadas a cabo por la subcomisión ente el 12 de marzo y el 5 de abril de 2001: el 17 de marzo de 2001 se realizó un seminario internacional denominado *Constitución y derechos indígenas* y las comisiones parte de la Subcomisión referida convocaron mesas de análisis de la reforma constitucional, las cuales fueron el resultado del acuerdo de los presidentes de las distintas comisiones que acordaron analizar las solicitudes de audiencia presentadas por grupos sociales para exponer sus puntos de vista. También se celebró, el 4 de abril, el Foro sobre las mujeres ante la ley de derechos y cultura indígenas con el fin de sensibilizar a la sociedad en general sobre la situación que vive la mujer indígena. Asimismo, mencionan reuniones con organizaciones empresariales y con la Confederación Nacional Campesina (CNC) y enuncian reuniones celebradas con algunos grupos indígenas.

36. Indican los reclamantes que el 5 de abril de 2001, los integrantes de la Subcomisión de análisis de la reforma constitucional decidieron poner fin a las audiencias públicas y avanzar con el dictamen. Señalan asimismo que según boletines de prensa del Senado que citan, la Subcomisión resaltó “la importancia de las audiencias públicas en las que numerosos grupos de organizaciones indígenas, académicos, especialistas e interesados, expusieron diversas inquietudes, que se tomarán en cuenta para continuar en la elaboración del dictamen de las iniciativas de la ley de derechos y cultura indígenas”. Agregan que las versiones estenográficas de la Subcomisión no tienen carácter público.

37. Alegan los reclamantes, que cuando el nuevo proyecto de reformas elaborado por el Senado y aprobado por el Congreso fue sometido a los estados, en los congresos estatales se habría impedido, en general, la participación de indígenas. Indican que en Puebla se prohibió expresamente que tomara la palabra una representante indígena de etnias de la Sierra Norte con el argumento de que la institucionalidad y el reglamento del Congreso no lo permiten. Un miembro del Congreso dijo que tomando en cuenta el reglamento interno y la ley orgánica municipal, no era posible que un indígena pudiera subir a la tribuna para hacer uso de la palabra. En Michoacán el Congreso habría sesionado acordonado con policías para impedir el paso a líderes indígenas y en ciertos casos los indígenas fueron incluso perseguidos, como por ejemplo, en Guerrero, donde se denunció penalmente a los líderes que ocuparon el edificio del Congreso para impedir que sesionaran los legisladores.

Otros Congresos fueron indiferentes a la demanda indígena de rechazo al dictamen pero consignaron que tomaron en cuenta opiniones de indígenas y no indígenas. Tal habría sido el caso de Chihuahua que recibió una representación de 66 gobernadores raramuri pidiendo el rechazo del nuevo proyecto de reformas, pero la respuesta del Congreso consistió según los reclamantes en cuestionar a los indígenas su representatividad con los criterios de la democracia formal y representativa. Indican que en la versión estenográfica de la sesión de aprobación de las reformas se tomó nota de que una organización no gubernamental expresó su rechazo a las reformas y se argumentó en la misma versión que no tenían razón en su petición de rechazo. Destacan que en Durango se leyó un documento de dos gobernadores indígenas a favor del dictamen. Concluyen los reclamantes que de ninguna manera se puede considerar cubierto el ejercicio del derecho a la consulta previa puesto que en la mayoría de los estados no se recurrió a procedimientos apropiados a las circunstancias de estos pueblos e incluso en algunos de ellos se obró con evidente mala fe.

38. Lo más aproximado a una consulta se dio, según los reclamantes, en Chiapas y Oaxaca. En Chiapas los legisladores rechazaron el dictamen del Congreso de la Unión y en su acta consignaron que se realizaron

foros de análisis con especialistas académicos en materia de derechos y cultura indígena. Indican que los días 22, 23, 24 y 25 de junio se realizaron 9 foros de consulta con la participación de aproximadamente 10.000 personas, tanto indígenas como no indígenas. En el caso del Congreso local de Oaxaca, se consignó que se tomaba nota del rechazo social que fue expresado directamente ante los diputados por las siguientes organizaciones: Centro de derechos humanos Bartolomé Carrasco, Centro de apoyo al movimiento popular de Oaxaca, Organización india por los derechos humanos de Oaxaca, así como por un gran número de ayuntamientos del estado de Oaxaca.

39. Según los reclamantes, los distintos actos mencionados, realizados en el periodo del 12 de marzo al 5 de abril de 2001, no se ajustan al proceso de consulta establecido en el Convenio No. 169. Afirman que: “a riesgo de desvirtuar el derecho de los pueblos indígenas a la consulta, hay que hacer una diferenciación conceptual entre un acto de consulta conforme al Convenio y cualquier acto de consulta nominal, información, o audiencia pública realizados por las autoridades públicas”. Sostienen que “la formulación flexible de los requisitos del artículo 6 del Convenio No. 169 no puede ser óbice para su efectivo cumplimiento”.

40. En opinión de los autores de la reclamación, no se consultó a los pueblos indígenas ni a sus representantes. Afirman que la reflexión pública, de carácter académico o institucional acerca de los derechos indígenas, constituye un esfuerzo loable y necesario pero no brindan la palabra directamente a los pueblos interesados y por lo tanto no se vinculan de forma directa al derecho de consulta de los pueblos indígenas establecido en el artículo 6.

41. Subrayan además, que las audiencias realizadas en el Senado respondieron más bien a peticiones hechas por las personas y organizaciones que participaron en ellas y no a una convocatoria activa, sistemática y diseñada conforme al criterio de representatividad por parte de los poderes públicos. Habría sido necesario, en su opinión, delimitar quiénes son los pueblos indígenas susceptibles de verse afectados. Consideran que en el caso de una reforma constitucional de ámbito federal los interesados son todos los ciudadanos mexicanos considerados como indígenas conforme a los criterios establecidos en el artículo 1 del Convenio, lo que representa aproximadamente el 10 por ciento de la población. Afirman que, para ser adecuada, la consulta debió realizarse sobre la base de criterios objetivos, razonables y verificables de representatividad y que el tamaño de la población eventualmente afectada no puede ser pretexto para que la convocatoria se realice de forma arbitraria y no razonada.

42. Alegan asimismo que para considerar que la consulta fue adecuada, ésta debió haberse hecho a todos los niveles y que correspondería a los poderes federales llevar a cabo la consulta de organizaciones representativas en el ámbito nacional mientras que a los poderes estatales correspondería consultar a las instituciones u organizaciones indígenas dentro de sus propios estados. Llegan a la conclusión que, del análisis del proceso, surge de manera inequívoca que no existió por parte de los poderes públicos una planificación adecuada de la consulta.

43. También sostienen que, de la información disponible, no puede deducirse que existiera una acción encaminada a la información o capacitación de los pueblos, comunidades o representantes indígenas sobre los puntos cubiertos por la reforma.

44. Afirman que los distintos actos de audiencia o debate público, tal como se llevaron a cabo, tampoco permiten concluir que estuvieran llamados a generar un consenso. Si se acepta que la consulta en los términos del Convenio presupone un proceso de diálogo y negociación, parece evidente según los alegantes, que en particular las audiencias realizadas por la Subcomisión de Análisis de la Reforma Constitucional en las que algunas personas expusieron diversas inquietudes acerca de la reforma no puede entenderse como un acto de consulta a efectos del convenio. Dichas audiencias no habrían contado ni con la continuidad en el tiempo y en la sustancia ni con la información previa y debates necesarios para llegar a un acuerdo.

45. Según los reclamantes, cabría relacionar los vicios del proceso de consulta en este caso concreto con el desarrollo incompleto de las disposiciones del Convenio dentro del sistema legal e institucional mexicano, obligación impuesta tanto por el artículo 2 como por el artículo 6 del Convenio.

46. Adicionalmente, opinan que debería aplicarse el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), a efectos de interpretar, clarificar e integrar el concepto de consulta, fundamentalmente en lo que respecta a los criterios de representatividad y de formación.

B. Observaciones del Gobierno

Observaciones sobre los precedentes

47. En su resumen, el gobierno de México afirma que cumplió con la obligación que se desprende del artículo 6 del Convenio No. 169, relativa al deber de consultar con los pueblos interesados cada vez que se prevean

medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, antes y durante el procedimiento de aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

48. Respecto al señalamiento de que la reforma del artículo 4 de la Constitución en 1992 tuvo la oposición del movimiento indígena, el gobierno indica que los reclamantes no especifican a qué movimiento indígena se refieren, ni cómo, cuándo o dónde se opuso. Indica asimismo que es incorrecto afirmar que esa disposición no ha recibido desarrollo legislativo ya que a partir de esa reforma la legislación mexicana ha tenido avances significativos en materia de derechos y cultura indígenas. Además, con la reforma del 14 de agosto de 2001, el texto de este artículo forma parte del artículo 2 de la Constitución de México donde se desarrollaron de manera integral los derechos y cultura indígenas y se estableció que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas.

49. Con relación a la reforma del artículo 27 de la Constitución de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992, indica que ésta permite la privatización de las tierras bajo el régimen del ejido y de las comunidades, si las comunidades indígenas así lo deciden, y también establece la propiedad e integridad de la tierra. Este párrafo es reglamentado por la ley agraria que establece que solamente la asamblea general de la comunidad tiene el poder de decidir si las tierras o el ejido o la comunidad deben transformarse en propiedad privada.

50. Indica que la reforma retomó asimismo las principales demandas de los indígenas y, dejando a salvo los derechos adquiridos por terceros o integrantes de la comunidad, consagra el uso y disfrute de los recursos naturales a los lugares que habitan y ocupan salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas.

51. El gobierno también proporcionó detalladas informaciones acerca de las diversas leyes promulgadas en virtud del artículo 4 de la Constitución.

52. Refiriéndose a los precedentes de la reforma constitucional impugnada por los reclamantes, el gobierno indica que inicialmente el Congreso de la Unión, junto con la Secretaría de Gobernación, convocaron el 10 de octubre de 1995 a una consulta nacional sobre derecho y participación indígenas, con una participación de casi 12.000 personas en 30 foros, de las que se recibieron cerca de 9.000 propuestas para promover reformas al marco constitucional y que eso demuestra la disposición del gobierno de México de fomentar la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones de los asuntos que les atañen y que, a pesar de algunos

tropiezos que ha encontrado en el camino, ha procurado mantener abiertos el camino del diálogo y la conciliación.

53. Respecto de la COCOPA, afirma el gobierno que ha sostenido diversas reuniones con miembros de la COCOPA con el objetivo de mantener una comunicación permanente con dicha comisión y de continuar las acciones tendientes a propiciar un clima favorable para el diálogo y la paz con justicia en Chiapas. Declara que el gobierno ha sentado las bases para iniciar el combate frontal a la situación de marginación en que viven los pueblos y comunidades indígenas en Chiapas, para lo cual estableció compromisos de colaboración y cooperación con el gobierno estatal para la pacificación en la entidad.

54. Indica el gobierno que la iniciativa de la COCOPA fue retomada y convertida en la propuesta de reforma constitucional que envió el presidente de la República, Sr. Vicente Fox, a la Cámara de origen el 5 de diciembre de 2000 y que en la exposición de motivos el Presidente señala que “la iniciativa de la COCOPA es una manifestación de un propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas”.

55. Respecto de la citación que hacen los reclamantes sobre el comentario de la CEACR relativo a la “aparente falta de diálogo”, indica el gobierno que dio respuesta puntual a esta observación en el marco de la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2000), en la que el gobierno recordó los mecanismos de diálogo permanentes con los pueblos indígenas y señaló en esa ocasión que “dichos mecanismos permiten el diseño y la aplicación de políticas públicas, solución de conflictos y atención a las demandas de los pueblos indígenas”.

56. Señala el gobierno que los Acuerdos de San Andrés constituyen los resultados alcanzados en la primera mesa de negociaciones entre el gobierno de México y el EZLN. Dichos Acuerdos encontraron su cauce legal en la iniciativa de reforma de la Constitución de México elaborada por la COCOPA, con la que las partes coincidieron, por fin, en cuanto a su contenido, y con ello se agotó la propuesta signada por ambos y que constituye el documento denominado “Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento”.

57. Continúa el gobierno afirmando que al denominarse “Propuestas conjuntas”, ambas partes estuvieron conscientes de que, en virtud de la soberanía de las instancias a las que debían ser sometidas, dichas propuestas no eran vinculantes y, por lo tanto, solamente consistían en

sugerencias que ambas partes sometían a consideración, debate y decisión nacionales para que, en su caso, fueran tomadas en cuenta. Continúa señalando que la sujeción de ambas partes a la soberanía del Congreso de la Unión, o bien al Constituyente permanente, queda suficientemente clara, ya que los Acuerdos de San Andrés obligan al gobierno federal, como representante de los tres poderes de la Unión, pero que, para que dichas propuestas tuvieran fuerza de ley, resultaba necesario que el Poder Legislativo Federal hiciera suyas las propuestas y las incorporara a la legislación nacional.

58. Indica el gobierno que el Presidente de la República, considerando su compromiso en materia de derechos y cultura indígena, con fecha 5 de diciembre de 2000 presentó ante el Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la Constitución elaborada con base en el proyecto COCOPA.

59. Refiriéndose al proceso de reforma constitucional propiamente dicho, y a la Marcha por la dignidad indígena que mencionan los reclamantes, que comenzó el 24 de febrero de 2001 y, tras la cual, el 28 de marzo el EZLN y el CNI defendieron su posición en el recinto de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Gobierno señala que el hecho de que el EZLN y el CNI hayan podido defender la iniciativa COCOPA en el recinto de la Cámara de Diputados constituye una consulta al más alto nivel institucional, mediante la cual los representantes de las etnias nacionales y del EZLN tuvieron la oportunidad de hacerse oír por el Poder Legislativo Federal antes de que fuera aprobada la reforma de la Constitución de México.

60. Después del análisis, la reforma fue aprobada por unanimidad por el Senado de la República el 25 de abril de 2001, siendo ratificada por la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2001.

61. El gobierno considera que no es adecuado señalar que el dictamen modifica sustancialmente la iniciativa de la COCOPA e incorpora sólo parte de los Acuerdos de San Andrés. Sostiene que la iniciativa aprobada por el Senado de la República cambió la forma de la iniciativa elaborada por la COCOPA por consideraciones de técnica constitucional, afectando diversos artículos contemplados en la iniciativa pero a pesar de eso da aplicación a los Acuerdos de San Andrés.

62. Indica el gobierno que si partidos políticos y gobernadores de estados denuncian irregularidades formales en el proceso de aprobación, pueden interponer juicios de control constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, hecho que prueba que existen conductos legales dentro del Estado de Derecho que permiten la solución de controversias constitucionales.

Observaciones sobre el concepto de violación vertido por los reclamantes

63. Sostiene el gobierno que el proceso de reforma de la Constitución de México sobre derechos y cultura indígena, comenzó desde antes de la firma de los Acuerdos de San Andrés en 1995. Agrega que el proceso social de reconocimiento es mucho más largo y complejo que el proceso jurídico con el que culmina y se da forma a las pretensiones indígenas de introducir sus derechos en la Carta Fundamental. Continúa afirmando que no es posible considerar que el acto de reforma de la Constitución de México es independiente de las iniciativas de consulta promovidas por el Ejecutivo dentro del marco del proceso de diálogo y pacificación en Chiapas inaugurado en 1996 e interrumpido en 1998, ya que todas constituyen el intento de diversos sectores de la sociedad, de distintas formas de ver el problema y tratar de solucionarlo. Agrega que si se considerara que la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal el 5 de diciembre de 2000, llamada ley COCOPA, constituye la única forma de solucionar el problema, se llegaría a posiciones intransigentes.

64. Según el Gobierno, la iniciativa de reforma de la Constitución de México elaborada por la COCOPA puede interpretarse como un cumplimiento del requisito de la consulta en el sentido del Convenio No. 169 de la OIT, ya que esta iniciativa reflejó el consenso alcanzado en los Acuerdos de San Andrés y contó con el apoyo explícito de la mayoría de las organizaciones indígenas del país.

65. Aunque el gobierno, afirma que el texto de la iniciativa COCOPA fue objeto de consulta formal por parte del Estado mexicano en los términos establecidos en el Convenio, ya que del Foro Nacional de Cultura y Derechos Indígenas salieron las consultas que quedaron plasmadas en los Acuerdos de San Andrés, y que encontraron su cauce legal en la COCOPA. Indica que las consultas fueron promovidas tanto por instancias ajenas al aparato del Estado como por el gobierno mexicano y que el EZLN y el CNI convinieron que la iniciativa cumplía sus expectativas.

66. Respecto del proceso de reforma iniciado el 5 de diciembre de 2000, el gobierno informa que las consultas se iniciaron el 12 de marzo y que en el boletín de prensa 2001/140 de 15 de abril de 2001 no se establece que el 5 de abril de 2001 finalizaría la consulta, como lo sostienen los reclamantes. Lo que dicho boletín anuncia, es que los integrantes de la subcomisión plural de análisis de la reforma constitucional en materia indígena se reunirían el 10 de abril a fin de compilar en un documento, cada uno de los puntos en los que existen diferencias por parte de los grupos parlamentarios para avanzar en la elaboración del dictamen de las iniciativas de ley de derechos y cultura indígenas. Enumera el Gobierno una serie de audiencias llevadas a cabo entre el 15 de marzo y el 4 de

abril y proporciona las siguientes informaciones al respecto: indica que en la audiencia celebrada entre la subcomisión de análisis y la Confederación Nacional Campesina se encontraban algunas personas de origen indígena y que algunas de ellas hicieron uso de la palabra, como por ejemplo una representante indígena de Puebla quien pidió ayuda para que los abogados tuvieran mayor facilidad para defender a los indígenas. La subcomisión también celebró encuentros con indígenas de San Luis Potosí, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Estado de México y Veracruz, entre otros. El 29 de marzo se recibió en audiencia pública al representante del Consejo indígena de Puebla, a un indígena náhuatl, a dos indígenas totonacas, a un indígena otón y a una mujer de la organización de mujeres unidas para el desarrollo en Chiapas. El 4 de abril se recibió a indígenas mixtecos, tacuates, triquis y zapotecos de Oaxaca, al presidente del Consejo estatal de pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca y a una integrante de la organización de mujeres de comunidades Tacuates. Indica el Gobierno que la compilación de las conclusiones de dichas consultas y audiencias tuvieron por objeto obtener puntos de vista que enriquecieran el debate para dictaminar las iniciativas en materia de derechos humanos y cultura indígena.

67. Afirma el gobierno que el párrafo 2 del artículo 6 del Convenio No. 169 únicamente dispone que las consultas llevadas en aplicación del Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias y que el artículo 34 establece que la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

68. Agrega que el Convenio no establece que de realizarse una violación al artículo 6, ese acto sea inválido en términos jurídicos formales y atentatorio contra los derechos substantivos reconocidos a los pueblos indígenas.

69. Según el gobierno, el poder legislativo federal consideró que las organizaciones más representativas del movimiento indígena eran el CNI y el EZLN seguidas por académicos y personalidades dedicadas a problemas indígenas. Manifiesta que el gobierno buscó todos los medios de consulta con quienes, en afirmación del SAINAH constituyen los representantes del movimiento indígena nacional, tanto por criterios numéricos, como de corriente de opinión y apegados siempre a criterios objetivos contenidos en la ley de planeación y el plan nacional de desarrollo. Agrega que el dictamen fue el resultado de un profundo trabajo legislativo y gubernamental en el que intervinieron no sólo los diputados y partidos políticos sino también dependencias gubernamentales, gobiernos estatales y grupos indígenas de distintos puntos del país.

70. Señala también que la esencia del término “consultas” del Convenio No. 169 de la OIT no implica que el gobierno deba adoptar las propuestas de los pueblos indígenas sin otro cambio. Continúa el gobierno afirmando que, en virtud de que la consulta a que se refiere el artículo 6 del Convenio no tiene carácter vinculante con el órgano que adopta la medida legislativa, resulta claro que no constituye un elemento esencial que pueda afectar la integración de la voluntad del órgano facultado para reformar o adicionar la norma fundamental del país.

71. El gobierno afirma que el Convenio no señala que la consulta debe realizarse sobre la base de criterios objetivos, razonables y verificables de representatividad tal como lo afirma el SAINAH.

72. En cuanto a la alegación de que corresponde a los poderes federales llevar a cabo de buena fe las consultas de organizaciones representativas de ámbito nacional, mientras que a los poderes estatales correspondería consultar en los límites de sus propios estados, el Gobierno sostiene que esa es una afirmación sin sustento alguno, ya que tanto el Legislativo como el Ejecutivo llevaron a cabo reuniones particulares con etnias nacionales y en algunos estados, como en Chiapas, se llevaron a cabo consultas tanto a los grupos indígenas en lo particular como a la población en general.

73. El gobierno sostiene además que las consultas siguieron los mismos criterios generales con los que se consulta a la sociedad para legitimar un proyecto de norma, sin discriminación hacia ningún miembro de la sociedad.

74. Agrega que, no obstante que la legislación mexicana no contempla marcos institucionales específicos que regulen los términos de la consulta y definan criterios objetivos y razonables de representatividad, las consultas se efectuaron de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, como lo establece el artículo 6 del Convenio No. 169.

75. Indica que ni la jurisprudencia nacional ni los órganos internacionales de derechos humanos (incluidos los mecanismos de control de normas internacionales del trabajo de la OIT) han elaborado hasta la fecha criterios que definan la consulta efectiva de los pueblos indígenas y que el propio Convenio No. 169 otorga al gobierno de México la facultad de que las medidas adoptadas para dar cumplimiento al Convenio se determinen con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias del país.

76. Respecto de las alegaciones de no haber brindado información suficiente a los indígenas, señala el gobierno que la información ha circulado desde los Acuerdos de San Andrés.

77. Por lo que se refiere a las alegaciones relativas a la ausencia de búsqueda de consenso, el gobierno cita el dictamen el cual indica que se escucharon diversos puntos de vista, hace referencia a la heterogeneidad prevaleciente entre los más de sesenta grupos lingüísticos que habitan México y en sus demandas de servicios de salud, educación, vivienda, alimentación, asistencia agropecuaria y de comercialización y abasto, exigencia de mayor representatividad y participación de los indígenas y testimonios acerca de la discriminación que sufren los indígenas y en particular las mujeres.

78. Concluye afirmando que no sólo se intercambió información sino que hubo debate de ideas, hubo diálogo y que la búsqueda del consentimiento para la mencionada reforma requirió de un proceso continuo; incluyó un debate efectivo y versó sobre las medidas concretas de la reforma.

79. Respecto de la opinión de los alegantes sobre la aplicación del Convenio núm. 144, el gobierno opina que no existe una vinculación entre ambos convenios que haga posible una aplicación supletoria.

80. Además, indicó que el sistema constitucional mexicano reconoce explícitamente la supremacía de la Constitución de México sobre los tratados internacionales y que los tratados deben, por fuerza, conformarse a lo dispuesto en la Constitución para que puedan tener validez dentro del orden jurídico mexicano.

Conclusiones

C. Conclusiones del Comité

81. El Comité toma nota de la extensa documentación presentada tanto por las organizaciones reclamantes como por el gobierno.

82. Nota que la presente reclamación alega la violación por parte de México del artículo 6 del Convenio, en el procedimiento legislativo conducente a la aprobación del decreto de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas (Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001). El artículo 6 dispone:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

83. Las reformas constitucionales referidas constituyen medidas legislativas en el sentido del artículo 6 y por lo tanto, entran indiscutiblemente en el ámbito de este artículo del Convenio, el cual estaba en vigor en México en el momento en que el proceso comenzó. Al mismo tiempo, tal como el gobierno lo señala, ni el Convenio ni los trabajos preparatorios proporcionan indicaciones detalladas sobre la forma y el alcance de las consultas que se deben desarrollar cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos interesados.

El párrafo 1, a) del artículo 6 sólo enuncia que: Los procedimientos deben ser apropiados y se deben llevar a cabo con sus instituciones representativas. En tanto que el párrafo 2 dispone que: Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

El párrafo 1, b), de este artículo expresa asimismo que, al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

84. Según los reclamantes, el proceso de reforma constitucional impugnado comienza el 5 de diciembre de 2000, concluye con la

promulgación del decreto referido, el 14 de agosto de 2001 y constituye un proceso legislativo unitario, independiente de actos anteriores. Sostienen que, como tal, hubiera requerido del cumplimiento del requisito procedimental de la consulta a los pueblos indígenas, exigible cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Para los reclamantes, la consulta que tuvo lugar antes del 5 de diciembre de 2000, no puede ser considerada en tanto que aplicación del artículo 6 del Convenio.

85. Por su parte, el gobierno sostiene que el proceso de reforma de la Constitución de México sobre derechos y cultura indígena, comenzó desde antes de la firma de los Acuerdos de San Andrés en 1996, y que el proceso social de reconocimiento es mucho más largo y complejo que el proceso jurídico con el que culmina y se da forma a las pretensiones indígenas de introducir sus derechos en la Carta Fundamental. Afirma que si se considerara al proyecto presentado por el Ejecutivo Federal el 5 de diciembre de 2000, llamado ley COCOPA, como la única forma de solucionar el problema, se caería en posiciones intransigentes. Nota asimismo que, según el gobierno, la Iniciativa de reforma de la Constitución de México elaborada por la COCOPA puede interpretarse como un cumplimiento del requisito de la consulta en el sentido del Convenio No. 169 de la OIT, ya que esta iniciativa reflejó el consenso alcanzado en los Acuerdos de San Andrés y contó con el apoyo explícito de la mayoría de las organizaciones indígenas del país.

86. El Comité observa que ya en 1992, la reforma a la fracción VII del artículo 27 y del artículo 4 de la Constitución generó alegatos de inconformidad con el Convenio por parte de los indígenas. Nota que el estallido de violencia de 1994 fue seguido por un proceso de diálogo entre el EZLN y el gobierno que condujo a los Acuerdos de San Andrés Larrainzar el 16 de febrero de 1996. Nota asimismo que ambas partes reconocen haber delegado en la COCOPA la redacción de una iniciativa de orden constitucional, la cual fue presentada por la COCOPA el 29 de noviembre de 1996. El gobierno de México presentó esta iniciativa al Congreso de la Unión el 5 de diciembre de 2000. Anteriormente otro proyecto había sido presentado en 1998 por el Presidente Zedillo y según los alegatos esta iniciativa no fue nunca tratada, debido a una ruptura de diálogo.

87. El Comité observa que desde 1992 hasta la actualidad la relación entre el gobierno y los pueblos indígenas ha sido sumamente compleja, con un trasfondo de conflicto manifiesto en ocasiones, latente en otras, e incluso violento en algunos momentos. El Comité ha tomado nota de los esfuerzos desplegados por el gobierno y por las organizaciones que participaron en dicho proceso para dialogar y llegar a soluciones satisfactorias, pero no puede dejar de notar las dificultades que presentó

ese proceso y las diferentes interrupciones en la comunicación entre ambas partes, que no ayudaron a generar un clima de confianza. Notó asimismo la ruptura del diálogo precedente al procedimiento legislativo impugnado.

88. El Comité no considera, como argumentan los alegantes, que el proceso de consulta que concluyó con las reformas constitucionales comenzó recién el 5 de diciembre de 2000 con la presentación de la iniciativa COCOPA al Congreso de la Unión. En opinión del Comité, a fin del examen de la presente reclamación, cabe examinar la aplicación del artículo 6 desde que se inició el diálogo entre el gobierno y el EZLN.

Procedimientos apropiados

89. En opinión del Comité, será apropiado el procedimiento que genere las condiciones propicias para poder llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, independientemente del resultado alcanzado. Es decir que la expresión “procedimientos apropiados” debe entenderse con referencia a la finalidad de la consulta que es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. No es necesario, por supuesto, que un acuerdo se logre o que se obtenga el consentimiento.

90. El proceso de consulta que culminó con la presentación por parte del Poder Ejecutivo al Congreso de la iniciativa COCOPA el 5 de diciembre de 2000, se llevó a cabo en aplicación de los Acuerdos de San Andrés. En opinión del Comité, este fue un proceso laborioso que llevó mucho tiempo y que demostró el empeño de las partes por lograr consensos. El Comité se referirá más tarde al criterio de representatividad requerido por el artículo 6, dejando sentado que la complejidad de las consultas realizadas, el tiempo utilizado y los acuerdos alcanzados, refleja la voluntad del gobierno de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, durante el diálogo que condujo a la presentación de la iniciativa COCOPA al Congreso de la Unión.

91. Al considerar el proyecto de reformas la legislatura llevó a cabo consultas mucho más limitadas con los pueblos indígenas.

92. En ese sentido, el Comité nota que una vez presentada la iniciativa al Congreso, la Subcomisión mantuvo una serie de audiencias, actividades y consultas entre el 12 de marzo y el 4 de abril de 2001. En opinión del Comité, sin cuestionar la legitimidad del proceso legislativo, el corto tiempo que se otorgó el Congreso para decidir sobre las reformas, limitó las posibilidades de obtener un consenso.

93. La metodología utilizada consistió en audiencias a indígenas y a otros sectores a pedido de parte. En este sentido, el Comité nota que, según consta en la exposición de motivos del proyecto de decreto presentado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos a la honorable Asamblea Plenaria del Senado de la República la subcomisión de dictamen procedió a realizar una serie de audiencias públicas con diversos sectores relacionados con la presente reforma. Se escucharon los puntos de vista de organizaciones indígenas, especialistas en la materia, académicos y opiniones de quienes tuvieron la responsabilidad en el proceso de negociación de paz en Chiapas, así como la comparecencia ante Comisiones Unidas del Secretario de la Gobernación. El 23 de marzo la Cámara de Diputados invitó a los integrantes de las Comisiones Unidas participantes en este dictamen a que acudiesen a su recinto para que en reunión de comisiones escucharan los puntos de vista del EZLN y del Congreso Nacional Indígena, en relación con sus opiniones respecto de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas.

94. El Comité observa que las audiencias se realizaron una sola vez con cada sector, persona u organización y que no se trató de un proceso en el cual las personas u organizaciones que tuvieron la oportunidad de ser oídas pudieran, además de ser oídas, instaurar un intercambio genuino con continuidad y tiempo para, al menos tener la posibilidad de llegar a acuerdos. Incluso en el caso del CNI y del EZLN, los que según el gobierno tienen representatividad nacional, el Comité nota que se los escuchó en una sola oportunidad, el 23 de marzo de 2001, lo cual parecería insuficiente para darse la posibilidad de llegar a un acuerdo.

95. Las características indicadas por los reclamantes, sobre la manera en que se deberían llevar a cabo las consultas previstas en el artículo 6 del Convenio constituyen ciertamente un modelo que sería deseable aplicar, pero los requisitos enunciados en el Convenio no entran en tales precisiones. El Comité entiende que, en tanto se consultó plenamente de conformidad con el artículo 6 del Convenio en la preparación de las propuestas de la COCOPA, durante las deliberaciones en el Senado las posibilidades para los representantes de los pueblos indígenas de ejercer una influencia sobre el resultado de los debates se redujo sustancialmente. Esto resulta fundamentalmente de la brevedad del proceso de audiencias. El Comité nota asimismo que se trató de un procedimiento legislativo que usualmente no prevé la inclusión de consultas del tipo de las contempladas por el artículo 6.

96. El trámite y ratificación por las legislaturas de los estados del proyecto de reformas constitucionales, generan aún más dudas en cuanto al clima de diálogo. El Comité notó el rápido paso de las reformas constitucionales

y de que los estados con mayoría de población indígena votaron en contra de la misma.

Representatividad

97. El artículo 6.1.a) del Convenio, al consagrar la obligación a cargo de los gobiernos de consultar a los pueblos interesados, establece que deberán hacerlo “en particular a través de sus instituciones representativas”.

98. Después de un laborioso proceso de consulta, el gobierno y el EZLN firmaron, el 16 de febrero de 1996, los Acuerdos de San Andrés Larraínzar.

99. En el marco de las consultas efectuadas, el gobierno señaló que el Poder Legislativo Federal consideró que las organizaciones más representativas del movimiento indígena eran el CNI y el EZLN y tomó en cuenta asimismo a académicos y personalidades dedicadas a problemas indígenas.

100. El Comité no pone en duda la buena fe del gobierno al consultar con el EZLN, lo cual adquiere mayor sentido aún en las circunstancias en que se produjo, puesto que esa consulta se dio en el marco de un conflicto entre el EZLN y el gobierno. Esto se ajusta a lo establecido en el artículo 34 del Convenio según el cual: La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

101. Esto no implica poner en duda la representatividad de dichas organizaciones, cuestión que el Comité no examinó. El Comité observa que el gobierno se refiere al EZLN y al CNI como a las “organizaciones más representativas del movimiento indígena” en tanto que el Convenio se refiere a las “instituciones representativas de los pueblos indígenas”.

102. Dada la diversidad de los pueblos indígenas, el Convenio no impone un modelo de institución representativa, lo importante es que éstas sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas. Pero es fundamental cerciorarse de que la consulta se lleva a cabo con las instituciones realmente representativas de los pueblos interesados. Como ya lo estableciera el Consejo de Administración en otra oportunidad, “...el principio de representatividad es un componente esencial de la obligación de consulta. [...] pudiera ser difícil en muchas circunstancias determinar quién representa una comunidad en particular. Sin embargo, si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, la consulta encaminada no cumpliría con los requisitos del Convenio”.

103. Además, las audiencias ante el Congreso permitieron que miembros de comunidades indígenas se expresaran, pero no parece que se haya intentado llevar a cabo consultas sistemáticas con organizaciones (instituciones) representativas.

104. Respecto de la eventual aplicación del Convenio No. 144 de manera supletoria al artículo 6 del Convenio No. 169, el Comité acuerda con el gobierno en que formalmente no cabe aplicar este Convenio, al tiempo que considera que el espíritu de diálogo y negociación del Convenio No. 144 favorecería una aplicación más plena del artículo 6 del Convenio No. 169.

Recapitulación

105. El Comité ha debido analizar el largo proceso que llevó a la adopción de las reformas constitucionales. Nota el empeño del gobierno en el proceso de diálogo que culminó el 5 de diciembre de 2000, por alcanzar acuerdos sobre el contenido de las propuestas de reformas. Considera que durante ese proceso el Poder Ejecutivo aplicó el artículo 6 del Convenio teniendo en cuenta las condiciones del país, tal como lo establece el artículo 34 del Convenio. Nota asimismo que, ante el Congreso y las legislaturas estatales, la manera en que se desarrolló el proceso podría haber sido más ajustada al propósito del Convenio si se hubieran determinado con mayor precisión los criterios utilizados para determinar la representatividad, forma de participación en las audiencias y metodología utilizada. Comparte con el Gobierno las afirmaciones de que aún no hay una jurisprudencia amplia que incluya criterios más detallados de las condiciones que debe reunir una consulta de ese alcance para ser adecuada. Nota la dificultad que representa una consulta de alcance general, como es el caso de una reforma constitucional, y de aplicación nacional, que en este caso afecta, además, a aproximadamente 10 millones de indígenas. Nota asimismo que las consultas efectuadas ante el Congreso y los estados generaron sentimientos de frustración y de exclusión de los indígenas. También es consciente de que la diferencia en cuanto a los valores, concepciones, tiempos, sistemas de referencia e incluso formas de concebir la consulta entre los interlocutores agregan complejidad a la tarea. En ese sentido el establecimiento, en México, de criterios claros en cuanto a la forma de la consulta y la representatividad podría haber permitido la obtención de resultados más satisfactorios para ambas partes. Por otra parte, no puede dejar de reconocer que tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto de las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas. Habría sido conveniente que establecieran un mecanismo para intentar llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

106. Como quedó claramente establecido durante el proceso de adopción del Convenio, y fue reafirmado por los órganos del sistema de control de este Convenio, la consulta no implica necesariamente que se llegue a un acuerdo en los términos en que los pueblos indígenas lo prefieran. Todo parece indicar que las opiniones de los reclamantes en cuanto a las características que ha de tener una consulta para ser efectiva, podrían haber dado lugar a una serie de consultas más completa, por lo que es pertinente recordarlas como propuestas atinadas sobre la manera en que tales consultas deberían llevarse a cabo en otras situaciones similares. No obstante, el Comité no puede llegar a la conclusión de que tal lista de “buenas prácticas” sea en realidad exigida por el Convenio, aún cuando hubieran constituido un excelente medio para aplicar plenamente los principios establecidos en el artículo 6.

107. Por último, el Comité estima que el clima de enfrentamientos, violencia y desconfianza recíproca impidieron que las consultas se llevaran a cabo de manera más productiva. Es consustancial a toda consulta la instauración de un clima de confianza mutua, pero más aún con relación a los pueblos indígenas, por la desconfianza hacia las instituciones del Estado y sentimiento de marginación que encuentran sus raíces en realidades históricas sumamente antiguas y complejas, y que no terminan de superarse aún.

D. Recomendaciones del Comité

108. Al adoptar este informe el Comité es consciente de la importancia de este tema para el Gobierno, y de la complejidad del requerimiento de la consulta con relación a reformas constitucionales en un país con una importante población indígena distribuida en diversas zonas geográficas. Espera que sus recomendaciones ayudarán al gobierno y a los pueblos indígenas a reforzar el diálogo y a encontrar, a través de procedimientos adecuados, soluciones a largo plazo. El Comité solicita al Consejo de Administración que apruebe el presente informe y que, a la luz de las conclusiones que figuran en los párrafos 81 a 107 del mismo:

- a) inste al gobierno a realizar esfuerzos adicionales y continuos para superar el sentimiento de exclusión que surge de manera evidente en las alegaciones de los reclamantes;
- b) solicite al gobierno que, al desarrollar, precisar o implementar las reformas constitucionales mediante medidas legislativas o administrativas, sean éstas de nivel federal o de los diferentes estados, haga lo necesario para que se aplique plenamente el artículo 6 en el proceso de adopción de tales medidas y que al aplicar dicho artículo:

- i) sienta criterios claros de representatividad;
- ii) tome en cuenta en la medida de lo posible las propuestas de los reclamantes en cuanto a las características que ha de tener una consulta para ser efectiva;
- iii) determine un mecanismo de consulta que se adecue en el método utilizado con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, independientemente de que esto se logre o no;
- iv) tenga en cuenta, al determinar los mecanismos de consulta, los valores, concepciones, tiempos, sistemas de referencia e incluso formas de concebir la consulta de los pueblos indígenas;

c) solicite al gobierno que informe detalladamente a la Comisión de Expertos, mediante las memorias que deba presentar en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT en relación con este Convenio, sobre la evolución de las cuestiones en que se fundamenta la reclamación y sobre el cumplimiento de las presentes recomendaciones.

III. Examen de la reclamación por violación de las disposiciones medulares del Convenio

Alegatos presentados por las organizaciones reclamantes

109. El Sindicato de Trabajadores de la Jornada ha presentado reclamación por el incumplimiento de las disposiciones medulares del Convenio No. 169, al tiempo que ha solicitado una investigación particular sobre la incompatibilidad del Convenio No. 169 con las reformas constitucionales adoptadas el 14 de agosto de 2001 y en términos de los alegantes, con disposiciones legislativas, administrativas y otras adoptadas por las autoridades. Asimismo, ha solicitado la conformación de una Comisión de encuesta puesto que considera que en México existe una situación de incumplimiento de la totalidad de las disposiciones del Convenio. La reclamación contiene 18 apartados. Además los reclamantes han comunicado ampliaciones y han enviado abundante correspondencia. El Comité no se referirá a todos y cada uno de los puntos planteados, ya que el volumen, diversidad e incluso la naturaleza de los mismos exceden, en opinión del Comité, la capacidad de un comité tripartito establecido para examinar una reclamación presentada en virtud del artículo 24. Sin embargo, indicará algunas de las principales cuestiones señaladas.

Marco general de discriminación

110. En primer lugar se refieren los reclamantes a un contexto general de incumplimiento del Convenio y en ese sentido citan, entre otros, la

documentación recibida, y/o elaborada, por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de la Organización de las Naciones Unidas referida a México, y los documentos presentados por la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas como resultado de su visita a México del 28 de enero al 14 de febrero de 2000 (E/CN.4/Sub.2/2000/40 y E/CN.4Sub.2/2000/CRP.1). En el primer documento citado, la Relatora se declaraba profundamente preocupada por la militarización de las zonas indígenas especialmente en Oaxaca, Chiapas y Guerrero y por la intervención creciente de los militares en las funciones de policía e indicaba que esa situación provoca estallidos de violencia y una atmósfera de temor y de violaciones graves de los derechos humanos, incluido el derecho a la vida y a la integridad física y mental, el derecho de no ser sometidos a torturas o a tratos crueles, inhumanos o degradantes y el derecho a no sufrir detenciones y encarcelamientos arbitrarios. A continuación expresaba su convicción de que las cuestiones sociales deberían resolverse mediante un diálogo democrático y genuinamente participativo.

111. Se refieren asimismo los alegantes a indicadores económicos sobre la situación de los pueblos indígenas. Expresan, por ejemplo, que según una encuesta del Instituto Nacional Indigenista (INI) “menos de la tercera parte de la población indígena está empleada; 500,249 indígenas no reciben salario por su trabajo; 481,331 perciben menos de un salario mínimo al mes y 270,000 perciben entre uno o dos salarios de miseria o minisalarios”. Se refieren y adjuntan la intervención de la Embajadora Especial de México para los Derechos Humanos y la Democracia, efectuada en el tema 15, “cuestiones indígenas”, durante el 57° periodo ordinario de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, (abril de 2001). En esa ocasión la Embajadora Especial afirmó que, si el analfabetismo en México tiene una media nacional del 10 por ciento, en el caso de los indígenas la media es del 45 por ciento; si el promedio de viviendas sin agua potable en México es del 15 por ciento, el de los indígenas es del 60 por ciento. También alegan que algunas comunidades indígenas han reclamado por la calidad de las semillas, herramientas, fertilizantes, plaguicidas y funguicidas que les son distribuidos y que en algunos estados la ayuda alimenticia y algunos servicios destinados a familias indígenas están condicionados a la pertenencia a un determinado partido político. Según los reclamantes, estos hechos muestran la existencia de discriminación generalizada a los pueblos indígenas en México.

Tierras

112. Los reclamantes se refieren abundantemente a la cuestión de las tierras. Básicamente alegan que son frecuentes los robos de tierras y los conflictos que de ellos se derivan y que prácticamente todas las tierras

indígenas tienen problemas de límites o están en “eternos procesos jurídicos” con personas ajenas a la comunidad que se han apropiado de una parte o de la totalidad de las tierras legalmente reconocidas como tierras indígenas. Continúan indicando que cuando algunas comunidades, después de años de trámites burocráticos, han obtenido dictámenes o decisiones judiciales que les favorecen, éstos no son ejecutoriados.

113. En particular se refieren a un caso ligado a la problemática de la tierra y al trabajo forzoso en la comunidad Zolontla, Municipio de Ixhuatlán de Madero, estado de Veracruz, cuyos miembros en 1943 reclamaron judicialmente las tierras que les habrían sido robadas. En 1974 un “cacique local”, en términos de los reclamantes, habría prestado dinero a la comunidad para una escuela a cambio de que trabajaran para él, sin remuneración. Cuando los indígenas calcularon que ya habían pagado su deuda se negaron a continuar trabajando para esa persona y entonces fueron obligados a trabajar mediante latigazos e incluso un agente municipal que no había llevado a la gente a trabajar gratis fue asesinado a balazos. Afirman que, en esas condiciones continuaron trabajando sin remuneración y, además, tenían la prohibición de trabajar fuera de esas tierras. A partir de 1994, intentaron recuperar nuevamente las tierras y un miembro de la comunidad fue asesinado en 1995. En 1998 la comunidad intentó recuperar sus tierras y fundar un poblado y en 1999 fue desalojada por la policía y el ejército y hasta enero de 2001 la situación no habría evolucionado.

114. Numerosos artículos publicados en el periódico *La Jornada*, cuyo sindicato es autor de la reclamación, fueron comunicados al Comité y se refieren al asesinato, en mayo de 2001, de 26 trabajadores de un aserradero. Dichos asesinatos ocurrieron en el paraje de Agua Fría, Municipio de Textitlán, Oaxaca. Según los artículos esos asesinatos tendrían relación con los conflictos agrarios, la miseria y la marginación de una paupérrima región indígena. La mayoría de esos conflictos se originarían en cuestiones ligadas a límites de tierras, despojo o invasión. Esas situaciones ya habrían sido resueltas judicialmente en muchos casos pero las sentencias de los tribunales agrarios no se habrían aplicado. Además, indican que las disputas relacionadas con las tierras se ven agudizadas por el aumento de la población, la demanda de tierras y la relación simbiótica entre los pueblos indígenas y la tierra. Señalan que hechos de violencia similares ya se produjeron anteriormente en repetidas ocasiones. El de Agua Fría sería una muestra de lo que ya ocurrió y puede seguir ocurriendo si no se implementan soluciones eficaces respecto de las tierras en la región.

Derechos y justicia

115. En otros apartados los alegantes se refieren ampliamente a la dificultad de los pueblos indígenas para acceder a la administración de

justicia debido al funcionamiento burocrático de las instituciones pertinentes. Se refieren también a la persistencia de una situación de impunidad y de falta de transparencia de los procesos judiciales. Citan la intervención de la Embajadora Especial de México ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en abril de 2001 según la cual “Si de por sí enfrentamos problemas de procuración de justicia, en el caso de las comunidades indígenas son aún más graves; desgraciadamente en México hay indígenas presos porque no contaron con una traducción adecuada a sus lenguas para aclarar su situación; o porque no tuvieron dinero para pagar una fianza reducida; o porque no contaron con la asesoría legal básica”.

Esterilizaciones forzosas

116. Según los alegantes, se habrían producido en ocasiones esterilizaciones forzosas a mujeres y hombres indígenas. Alegan que en las regiones indígenas los programas de ayuda llamados Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y Programa de Capitalización del Campo (PROCAMPO) están condicionados a la esterilización o ingestión de falsas vitaminas que las mujeres deberían tomar delante de las personas encargadas de distribuir la ayuda. Sostienen que si los productos que deben tomar realmente fueran vitaminas, no obligarían a las mujeres a tomarlas en presencia de quienes distribuyen las ayudas. Afirman que el fracaso de los programas de salud para los indígenas se debe a que en algunas comunidades las mujeres se esconden cuando llegan los representantes del programa. También se refieren a esterilizaciones masculinas (vasectomías) en el estado de Guerrero, que se realizaron a cambio de ayuda. Indican que los hombres que se quejaron no lo hicieron por la vasectomía, sino porque no se les había cumplido con la ayuda prometida a cambio de realizar dicha intervención. Señalan que funcionarios de programas de ayuda entregaron 50 pesos a todos los que habían aceptado la vasectomía e hicieron pública la entrega de dicha suma para encontrar más voluntarios.

Niños indígenas

117. En lo que respecta a la situación de los niños indígenas, indican los alegantes que la presencia de militares y las operaciones militares han ocasionado desplazamientos masivos en las regiones indígenas, y que los niños indígenas emigrados a las ciudades encuentran enormes dificultades para seguir normalmente su escolaridad. Se refieren a los resultados de una investigación realizada en Sinaloa en 1994. Indican que visitas hechas en 1999 y 2000 mostraron que los datos resultantes de la primera investigación seguían siendo vigentes. Indican que en Sinaloa el 25 por ciento de los jornaleros agrícolas tiene menos de 14 años, que el

30 por ciento no está registrado ni tiene documentos, que el 95 por ciento no goza de vacaciones, que el 80 por ciento no goza de día de descanso, que el 50 por ciento tiene una antigüedad de 3 años o más y que el 100 por ciento no recibe salario cuando enferma. Indican que según el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, de 1999, hay niños incluso de cinco años que trabajan en cuadrillas familiares.

Trabajadores migrantes indígenas

118. Se refieren asimismo los reclamantes a la situación de los trabajadores migrantes en el interior del país. Indican que dos regiones de gran marginación como Guerrero y Oaxaca proporcionan el mayor número de migrantes y que entre el 35 y 40 por ciento de ellos son indígenas. Indican que según el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” esos trabajadores, en su mayor parte indígenas, son engañados, explotados y reducidos a una condición cercana a la esclavitud y que, por lo general, los jornaleros con los salarios más bajos son migrantes indígenas, analfabetos y de baja escolaridad.

Observaciones del Gobierno

Marco general y discriminación

119. Sostiene el gobierno que no corresponde la utilización de documentación de la Organización de las Naciones Unidas en el marco de un convenio y procedimiento específicos de la OIT.

120. Indica el gobierno que, al estallido del conflicto, el EZLN invadió en la región de las Cañadas un total de 978.777 hectáreas de las cuales 85 por ciento estaban bajo el régimen de propiedad social, 10 por ciento de propiedad privada y 5 por ciento otros tipos de propiedad. Estas invasiones provocaron reacciones violentas y exigencias al gobierno para que impusiera orden y garantizara a los legítimos propietarios de los predios, entre ellos indígenas, su derecho al uso y explotación de las tierras. Afirma el gobierno que ese es el origen de la militarización en las zonas indígenas de Chiapas. Continúa indicando que, al inicio de la actual administración, desde el 1º de diciembre de 2000, el Presidente de la República ordenó al ejército el retiro de retenes militares de la zona de conflicto de Chiapas, suspendió el patrullaje, canceló vuelos rasantes en la zona y ordenó el retiro y cierre de las siguientes siete instalaciones militares: Amador Hernández, Jolnachoj, Roberto Barrios, la Garrucha y Cuxuljá, Guadalupe Tepeyac y Río Euseba y el 26 de marzo de 2001 las dos últimas fueron transformadas en Centros para el Desarrollo de las Comunidades Indígenas.

121. El gobierno señala también que para impulsar la acción política e institucional dirigida a los pueblos indígenas de México ha tomado diversas medidas, como la creación, mediante decreto presidencial de 4 de diciembre de 2000, de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ésta tiene la función de construir los mecanismos de transversalidad, intersectorialidad, participación y multiculturalidad para la acción institucional del Ejecutivo Federal en beneficio de las comunidades indígenas. Menciona también la instauración del Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Programa Multicultural de Educación, Lengua y Cultura y el Programa Intersectorial de Atención a Mujeres Indígenas. Asimismo, la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha impulsado la inclusión de unidades especializadas en la atención de los pueblos indígenas en diversas dependencias y entidades. También indica que para el año 2002 el gasto para el desarrollo de los pueblos indígenas es de aproximadamente 15.108 millones de pesos, lo que representa un crecimiento del 34 por ciento, con referencia al año anterior. Proporciona amplias informaciones sobre el presupuesto de actividades de cada programa.

Tierras

122. El gobierno expresa su preocupación por el carácter general de las alegaciones referidas a este tema. Hace notar que durante el periodo comprendido entre 1995 y 2000 se llevó a cabo un esfuerzo gubernamental sin precedentes en Chiapas. Indica que el gobierno federal, a través de la Secretaría de la Reforma Agraria y con el apoyo del gobierno del estado de Chiapas constituyó la Mesa Interinstitucional Agraria que conoció 2.100 asuntos pactándose la adquisición de 249.937 hectáreas en beneficio de 61.102 familias. Indica que el Programa Sectorial Agrario 2001-2006 sienta las bases para la regularización y ordenación jurídica de la tierra, que en 2001 se entregaron 452.000 documentos en el marco del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, se titularon 186.000 hectáreas de terrenos nacionales y se regularizaron 270.000 hectáreas de colonias agrícolas y ganaderas.

123. En cuanto a los 26 asesinatos en Agua Fría, señala el gobierno que el 31 de mayo de 2001, en el paraje conocido como Agua Fría, jurisdicción de Santiago Textitlán, Sola de Vega, Oaxaca, fueron ultimadas 26 personas originarias de la comunidad de Santiago Xochiltepec, del mismo municipio, cuando éstas se dirigían a la comunidad a bordo de un camión luego de concluir una semana de jornada laboral en un aserradero denominado La Cofradía, en la jurisdicción de San Pedro el Alto Zimatlán, Oaxaca. Indican que de manera inmediata la Procuraduría General de Justicia del estado de Oaxaca realizó un operativo en la zona a fin de capturar a los autores de estos hechos, en los que fueron detenidas 16

personas. La Procuraduría General de la República en su boletín oficial de 5 de junio de 2002, informó que el ministerio público de la Federación con sede en Oaxaca consignó ante el juzgado competente a 13 de las 16 personas por presuntos delitos relacionados con la portación de armas y que dicha consignación es paralela a la averiguación previa que integró el ministerio público por los delitos de homicidio calificado y otros. Indican que los hechos de Agua Fría están siendo atendidos por la autoridad y que el asunto todavía está en proceso.

124. El gobierno subraya que las autoridades del ámbito federal y estatal han puesto énfasis en resolver el aspecto de límites de tierras e informa sobre los mecanismos que se han desarrollado para regular la emisión de autorizaciones de explotación forestal en las zonas límites entre comunidades, en particular entre las comunidades de Santiago Xochiltepec y Santo Domingo Teojomulco, y en general, para apoyar a las comunidades indígenas de Oaxaca en material de desarrollo social, procuración de derechos indígenas y seguridad pública.

Derechos y justicia

125. El gobierno indica que el artículo 2, de la Constitución en su apartado B, dispone que la federación, los estados y los municipios, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos y que tal es el caso del Plan Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. En cuanto a la administración de justicia, el gobierno indica que la impartición de justicia en materia indígena ha tenido avances importantes. Algunos de ellos se han reflejado en el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Ley Federal de Defensoría Pública, el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Respecto del tema de la impunidad, el gobierno se refiere a los recursos legales existentes y en particular se refiere al artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Esterilizaciones forzadas

126. Afirma el gobierno que no condiciona la prestación de los programas de desarrollo social que ofrece y que, en caso de que una persona considere que se viola su derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número de sus hijos, puede denunciar estas irregularidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Niños indígenas

127. El gobierno indica que el 29 de mayo de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, la cual contiene disposiciones de orden federal para proteger a los menores y evitar que sean víctimas de explotación. En ese marco se prevé la adopción de un programa nacional para la atención de los derechos de la infancia y adolescencia en el que se involucran a diversos sectores sociales. Además, proporciona indicaciones detalladas sobre otras disposiciones legislativas a favor de la niñez. Asimismo, se refiere a diversos programas de apoyo a la niñez, entre ellos al Programa Nacional de Jornaleros Agrícolas. Desde 1995 la cobertura de atención ha registrado una tendencia creciente, lo que permitió atender a 1.165.518 menores en el periodo 1995-1999. En el marco del Programa citado se ha instaurado el Programa para Contribuir al Ejercicio de los Derechos de Niños y Niñas hijos de Jornaleros Agrícolas, y al Desaliento del Trabajo Infantil (PROCEDER). Este Programa se fundamenta en la problemática que niñas y niños tienen para ejercer sus derechos fundamentales. Se inició en el segundo semestre de 2001 en los estados de Sinaloa, Nayarit, Baja California Sur, San Luis Potosí y Morelos y en la actualidad se extendió a otros estados donde existe una presencia significativa de familias jornaleras agrícolas. Por último, se refiere el gobierno al sistema nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) el cual desde 1990 ha promovido la atención de los menores “de” y “en” la calle. El DIF ha implementado diferentes programas y desde 2001 se ocupa del Programa para la Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano-marginal. Respecto a los menores hijos de trabajadores migrantes, afirma que el gobierno federal a través del sistema DIF, garantiza el acceso a los mínimos de bienestar de esa población infantil que se ve afectada por la movilidad laboral de sus padres y por su temprana inclusión en el trabajo agrícola.

Trabajadores migrantes indígenas

128. Indica el gobierno que el artículo 2, apartado B, fracción VIII, de la Constitución se refiere a “establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas”. Con el propósito de atender las demandas en materia de contratación y condiciones de empleo, en particular la protección del salario y la maternidad de los jornaleros agrícolas indígenas, los servicios médicos y las condiciones de empleo de los trabajadores indígenas migrantes, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social participa en la realización de un acuerdo interinstitucional presidido por la Oficina para Asuntos Indígenas de la Presidencia de la República. Se tiene

previsto desarrollar un proyecto de vinculación y empleabilidad para jornaleros agrícolas y las comunidades indígenas. En el país se pueden identificar zonas de expulsión (localidades de origen) y zonas receptoras de jornaleros agrícolas. El proyecto atenderá a la población en ambas zonas buscando incrementar la empleabilidad de estas personas mediante su capacitación en seguridad e higiene y en actividades laborales, apoyo al traslado de zonas receptoras y desarrollo de proyectos productivos orientados a arraigar a los indígenas en sus comunidades durante las épocas de no empleo. También se refiere el gobierno detalladamente al Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas (PRONJAG) el que tiene como objeto contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera. Durante el año 2000 PRONJAG operó en 15 entidades federativas brindando apoyo a 753.285 personas de las cuales aproximadamente el 42,1 por ciento son indígenas. El 21 de abril de 2002 el gobierno federal puso en marcha el Programa Intersectorial de Atención a Jornaleros Agrícolas en el que participan diferentes organismos públicos para acabar con la dispersión de esfuerzos y brindar un enfoque integral. Este Programa busca mejorar las condiciones laborales y apoyar el desarrollo de las capacidades productivas de los trabajadores en sus lugares de origen, desalentar el trabajo infantil, y contribuir al ejercicio de los derechos relativos a la salud y seguridad social entre otros. Con la puesta en marcha de este instrumento de política social se sientan las bases que permitirán diseñar una política de atención a los trabajadores del campo. Se instrumentó en su fase inicial en las principales entidades expulsoras y receptoras y en 2003 se ampliará a otros estados.

Conclusiones del Comité

129. El Comité ha tomado nota de las detalladas comunicaciones enviadas tanto por el gobierno como por los alegantes. Tomó debida nota de que los alegantes señalan que la reclamación se realiza por el incumplimiento de la totalidad de las disposiciones del Convenio. Y que en efecto, las alegaciones cubren a la mayoría de las disposiciones del Convenio. Al respecto, el Comité ha realizado un esfuerzo por sintetizar los principales puntos de la reclamación pero considera que no corresponde a este Comité controlar la aplicación global del Convenio, ya que éste es un proceso que debe ser seguido durante un largo periodo de tiempo. En opinión del Comité, el seguimiento de la aplicación global del Convenio corresponde a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. En consecuencia, el Comité no analizará a fondo cada una de las alegaciones sino que abordará los principales puntos que, en su opinión, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones debe considerar, en seguimiento de esta reclamación.

130. La documentación de órganos de las Naciones Unidas, se trate de órganos de vigilancia de los tratados, tales como el CERD o de órganos creados por la Carta, tales como el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, puede ser tomada en cuenta como indicativa del marco general. En efecto, la OIT trabaja en coordinación con órganos de las Naciones Unidas en temas específicos aunque por supuesto son los órganos de control de la OIT los que realizan el seguimiento de sus propios convenios. Es oportuno recordar que la cuestión de derechos indígenas es objeto de una estrecha colaboración entre los órganos del sistema de las Naciones Unidas y la OIT desde inicios de los años cincuenta. El Comité considera que puede, por lo tanto, referirse a los documentos de los órganos del sistema de las Naciones Unidas para situar el contexto en que se desenvuelve la aplicación del convenio o algunas de sus disposiciones y del mismo modo nota que los resultados alcanzados por los órganos de la OIT son tomados en cuenta por las instancias de Naciones Unidas.

131. En lo relativo al marco general de la discriminación que existiría en México respecto de las poblaciones indígenas, el Comité tomó nota de los indicadores económicos que, como lo reconoce el propio gobierno, muestran que la situación socioeconómica de los pueblos indígenas en México es inferior a la de la población en general. En opinión del Comité este hecho exige un esfuerzo particular por parte del gobierno para poner fin a tal situación. Es más, ésta es la tarea con la cual el gobierno se ha comprometido a sí mismo al ratificar el Convenio No. 169.

132. Tomó nota asimismo de los programas enunciados por el gobierno para mejorar la situación de los pueblos indígenas. En consecuencia, el Comité solicita a la Comisión de Expertos que continúe solicitando al gobierno, informaciones sobre los resultados en la práctica, de los diversos programas impulsados para lograr la igualdad efectiva de los pueblos indígenas. El Comité considera que para lograr una política inclusiva eficaz no basta con la multiplicación de planes aislados. La naturaleza complementaria y coordinada de los programas descritos por el gobierno no resulta completamente evidente. El Comité recuerda que el artículo 2 del Convenio establece la obligación del gobierno de desarrollar una acción coordinada y sistemática, con la participación de los pueblos interesados, con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Dispone que esta acción deberá incluir medidas que:

- a) aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
- b) promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

133. El Comité considera que la plena y efectiva aplicación del artículo 2 es clave para superar situaciones de desigualdad que afectan a los pueblos indígenas de manera profunda y durable. Por eso solicita al gobierno que al lanzar diferentes planes y programas de desarrollo para los pueblos interesados lo haga asegurándose de que los mismos se inscriben en el marco de una acción coordinada y sistemática y con plena participación de los pueblos indígenas y le solicita también que informe debidamente de ello a la CEACR.

134. En cuanto a las alegaciones sobre las tierras, el Comité expresa su preocupación por hechos tales como el asesinato de 26 indígenas en Agua Fría. Espera que el gobierno informará a la CEACR sobre el resultado de las investigaciones al respecto así como sobre las sanciones judiciales aplicadas a los culpables de dichos asesinatos. También espera que el gobierno informará sobre las alegaciones relativas a la problemática de la tierra y al trabajo forzoso en la comunidad Zolontla, Municipio de Ixhuatlán de Madero, estado de Veracruz. El Comité expresa su preocupación además, por la posibilidad de que estas situaciones puedan repetirse dada la tensión existente en torno a la posesión y propiedad de las tierras. El Comité tomó nota de las acciones desplegadas por el gobierno en el marco del Programa Sectorial Agrario y del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Es plenamente consciente de las dificultades para conciliar los derechos consagrados por el Convenio en materia de tierras, y en particular los consagrados en los artículos 13 a 15 del Convenio, con las disposiciones del Código Civil y otras derivadas del mismo. Por otro lado, considera que sólo la plena aplicación de estos artículos y entre ellos la institución de procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados puede evitar que hechos violentos como los mencionados se reiteren. En consecuencia, espera que el gobierno proporcionará informaciones sobre a) el funcionamiento en la práctica de dichos procedimientos, incluyendo informaciones sobre su duración; b) la manera en que se reconocen en dichos procedimientos los derechos de propiedad y posesión de las tierras ocupadas tradicionalmente por los pueblos interesados y c) y las medidas adoptadas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

135. Respecto de las alegaciones sobre esterilizaciones forzosas, existen posiciones contrapuestas entre las partes, y el Comité no dispone de suficientes elementos para sacar conclusiones al respecto. Sin embargo, considera que la existencia de dichas alegaciones pone en evidencia el clima de desconfianza y sospecha creados por la tensión existente respecto al tema de los derechos indígenas en el país, y ponen de relieve la necesidad de que el gobierno investigue tales alegaciones y sancione con severidad a todo aquel que pudiera estar implicado en tales acciones.

136. Con referencia a las alegaciones sobre la situación de los niños indígenas y los trabajadores indígenas migrantes internos, el Comité tomó nota tanto de los alegatos como de las observaciones del gobierno. El Comité considera que al respecto son válidos sus comentarios realizados en el párrafo 132 precedente relativo al artículo 2 del Convenio, es decir que frente a las desigualdades socioeconómicas existentes es necesario que el gobierno lleve a cabo una acción coordinada y sistemática, “con la participación de los pueblos indígenas, para eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida” (artículo 2.1). Al respecto, espera que el gobierno garantizará la plena aplicación del artículo 20 cuyo párrafo 1 dispone que los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general y recuerda que el párrafo 3 de dicho artículo dispone que:

Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:

- a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;
- b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;
- c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;
- d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

137. El Comité espera que el gobierno informará a la Comisión de Expertos sobre estos puntos y en particular sobre la participación de los pueblos indígenas en la adopción de dichas medidas y los resultados obtenidos en la aplicación de tales medidas.

138. En opinión del Comité, si bien esta reclamación contiene algunas alegaciones de incumplimiento en casos concretos, en general se refiere a las desigualdades socioeconómicas existentes, que el gobierno reconoce y afirma estar tomando medidas para enfrentarlas. El Comité considera, sin embargo, que existen problemas en la aplicación del Convenio que no se originan solamente en las diferencias socioeconómicas. En virtud del Convenio, el gobierno tiene la obligación de, por ejemplo, prevenir e impedir la pérdida continua de tierras indígenas, especialmente cuando es el resultado de despojo por parte de particulares o de demoras en los procedimientos judiciales. También tiene la obligación de garantizar que el marco legislativo, administrativo y judicial adoptado para implementar las reformas constitucionales no disminuya el grado de protección. El hecho de que la mayoría de los problemas de los que se tomó nota surjan de instancias gubernamentales fuera del control de las autoridades federales, constituye, en sí mismo, una indicación de que el gobierno tiene la obligación en términos del Convenio de acrecentar sus esfuerzos para proteger a los pueblos indígenas en el país. El Comité nota que el gobierno federal ha desplegado reales esfuerzos en ese sentido y lo alienta a continuar y reforzar su trabajo en esa dirección.

Recomendaciones del Comité

139. Al adoptar este informe, el Comité es consciente de que la amplitud y naturaleza integral de las alegaciones han generado una situación inédita que necesita un tratamiento diferenciado. El Comité espera que las medidas propuestas permitirán un seguimiento global y a largo plazo que ayudará a poner en práctica políticas que permitan superar las causas estructurales de las diferencias socioeconómicas de los pueblos indígenas en México, mediante una acción coordinada y sistemática, con la plena participación de los pueblos indígenas. El Comité recomienda al Consejo de Administración que apruebe el presente informe y que, a la luz de las conclusiones que figuran en los párrafos 129 a 138 del mismo:

- a) solicite a la CEACR que examine todas las informaciones sometidas en el contexto de estas reclamaciones en el seguimiento del Convenio a título de los artículos 22 y 23 de la Constitución y de pedir informaciones adicionales si lo considerare necesario;
- b) solicite al gobierno que al lanzar diferentes planes y programas de desarrollo para los pueblos interesados lo haga asegurándose de que los mismos se inscriben en el marco de una acción coordinada y sistemática y con plena participación de los pueblos indígenas y le solicita también que informe debidamente de ello a la CEACR.

- c) exprese al gobierno su preocupación por los asesinatos de 26 trabajadores indígenas en el paraje de Agua Fría y le solicite que comunique a la CEACR informaciones sobre los resultados de las investigaciones y las sanciones impuestas;
- d) solicite al gobierno informaciones adicionales sobre las alegaciones relativas a la problemática de la tierra y al trabajo forzoso en la comunidad Zolontla, Municipio de Ixhuatlán de Madero, estado de Veracruz;
- e) inste al gobierno a buscar soluciones adecuadas a la problemática de la tierra para evitar que situaciones como las de Agua Fría se repitan y le solicite que informe a la CEACR: i) el funcionamiento en la práctica de los procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras de los pueblos interesados, ii) la manera en que se reconocen en dichos procedimientos los derechos de propiedad y posesión de las tierras ocupadas tradicionalmente por los pueblos interesados y iii) las medidas adoptadas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia;
- f) solicite al gobierno informaciones sobre la aplicación práctica de los planes destinados a mejorar la situación de los jornaleros indígenas y en particular de los niños indígenas y de los migrantes internos, así como sobre la aplicación del artículo 20 del Convenio a estas categorías de trabajadores;
- g) solicite tanto a los reclamantes como al gobierno que se sirvan informar a la CEACR si se han presentado denuncias a la justicia sobre las alegadas esterilizaciones forzosas, y, en su caso, proporcionen informaciones sobre los resultados de las investigaciones realizadas como consecuencia de tales denuncias.

IV. Contenido de las reformas

140. En su reclamación, el SITRAJOR, refiriéndose al contenido de las reformas constitucionales, indica que éstas han causado alarma entre las organizaciones indígenas porque en general consideran que van en contra de disposiciones fundamentales del Convenio en particular respecto a tierras, territorios o recursos naturales. El reclamante solicita al Consejo de Administración y a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones que realicen una investigación sobre la compatibilidad de las reformas constitucionales con el Convenio No. 169.

141. El Comité considera apropiado teniendo en cuenta la generalidad del pedido de los reclamantes, solicitar a la CEACR que realice este análisis. La Comisión de Expertos ya ha planteado cuestiones al respecto en sus comentarios de 2001 solicitando al gobierno que proporcione informaciones sobre las siguientes cuestiones: definición de pueblos indígenas; autoidentificación, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico;

derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras, territorios y recursos naturales; poder que otorgan las reformas a las entidades federativas para definir quiénes son indígenas en sus propios estados. Como se indicó en párrafos anteriores, el examen realizado por la Comisión de Expertos debió ser interrumpido por la presentación de la presente reclamación. En consecuencia, el Comité solicita al Consejo de Administración:

i) que pida a la CEACR que realice un estudio completo sobre la compatibilidad de las reformas constitucionales en materia indígena con el Convenio No. 169;

ii) que pida al gobierno que a esos efectos presente a la CEACR en 2004 una memoria detallada en respuesta a sus comentarios de 2001.

142. El Comité solicita al Consejo de Administración que adopte el presente informe y en particular los párrafos 108, 139 y 141 y que declare cerrado el presente procedimiento.

Ginebra, 19 de marzo de 2003.

Declaración de San Lázaro

Adoptada en el “Taller de Capacitación Para Líderes Indígenas para dar Seguimiento a la Resolución GB.289/17/3 de la Organización Internacional del Trabajo”, celebrado en la Cámara de Diputados los días 27 y 28 de Julio del 2006 en la Ciudad de México, DF

Hermanos y hermanas indígenas de México

La historia de los pueblos indígenas es una historia de despojos y agravios. Los poderes del Estado han perdido la oportunidad histórica para resarcirnos de todos los daños que nos han hecho. La historia de México la padecemos a pesar de haberla construido con todas nuestras fuerzas. Observamos con tristeza que la oportunidad de diálogo no ha rendido los frutos esperados. La palabra de los pueblos indígenas no ha sido escuchada, se cerraron los oídos de la sociedad dominante y del Estado en todo este tiempo. Ahora reina el silencio de los muertos. Para la clase política mexicana, no estamos en su agenda política. Nuevamente somos los excluidos.

Pero nos llena de preocupación que sean ahora los vientos de la inestabilidad y la incertidumbre política los que soplan fuerte en todo el territorio mexicano y amenazan con dejarnos fuera de las prioridades nacionales.

En esta turbulencia política estamos conscientes que no podemos dejar de participar y expresar nuestra palabra. Millones de mexicanos y mexicanas salen a las calles a demandar el respeto al sufragio efectivo, que se abran las urnas y se cuente voto por voto y casilla por casilla. Esa demanda también es nuestra para despejar toda duda y no padezcamos un nuevo sexenio de incertidumbre.

Los pueblos indígenas nos oponemos a otros seis años de invisibilidad y manipulación política. Estamos en el límite de la paciencia por tanta desigualdad, por tanta discriminación, exclusión, marginación y racismo; por la ausencia de una efectiva política del Estado mexicano para con los pueblos indígenas, a pesar de ser un potencial económico y cultural. Lo anterior se traduce en la aplicación de políticas públicas que permiten el despojo de nuestros territorios y la depredación de nuestros recursos naturales, el saqueo de nuestra biodiversidad y el pillaje de nuestros conocimientos y saberes. Pero además, la violación sistemática de nuestros derechos humanos, manifestándose en la represión y encarcelamiento de autoridades y dirigentes indígenas. No obstante que los pueblos indígenas somos los primeros mexicanos y mexicanas, los más antiguos, nuestro futuro está prácticamente cancelado porque carecemos de derechos claros y precisos que garanticen nuestro derecho al devenir.

Tenemos presente aún la afrenta que nos propinaron con las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas, realizadas

por el legislativo en el año 2001, que no responden a nuestras demandas históricas. Por eso, reafirmamos que no descansaremos hasta lograr una profunda reforma del Estado que reconozca a plenitud nuestros derechos fundamentales consagrados en el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales* y, de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas*.

En este contexto, dirigentes y legisladores indígenas de varios Estados del país, nos hemos reunido en la Casa de la nación mexicana, en el *Taller de capacitación para líderes indígenas para dar seguimiento a la Resolución GB.289/17/3 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*; y resolvimos lo siguiente:

Que ratificamos el compromiso con nuestros pueblos y comunidades indígenas de México, en la defensa de la autonomía y libre determinación, de nuestros territorios y recursos naturales, genéticos, la biodiversidad y nuestra cultura, cosmogonía y espiritualidad, como son los casos de la tribu Yaqui, de Chicontepec, del Estado de México, La Parota, Teotihuacan, entre otros.

Además seguimos exigiendo nuestro derecho a la representación política en el Congreso de la Unión y los Congresos Locales, porque las puertas de representación nacional deben abrirse por disposición expresa de la ley. No podemos aceptar un sistema político monoétnico, monoculturalista y mestizocrático que excluye la diversidad de identidades indígenas La Cámara de Diputados y Senadores, no pueden ser espacios exclusivos de una sola etnia nacional.

Al mismo tiempo demandamos el control, la administración y la operación de medios de comunicación de los pueblos, comunidades u organizaciones indígenas, así como el acceso a medios de comunicación públicos y convencionales.

En esta lucha es imprescindible el reconocimiento de los derechos de las mujeres, jóvenes, niños, niñas y ancianos indígenas, pero también los derechos de los migrantes quienes nos hemos visto en la necesidad de abandonar nuestros lugares de origen de manera voluntaria o forzosa ante la falta de condiciones para nuestro desarrollo y el derecho a una vida digna.

Pero nuestra agenda no termina ahí. Seguimos insistiendo en impulsar una verdadera educación indígena intercultural que respete y aproveche la sabiduría de nuestros pueblos en todos los campos del conocimiento. Una educación que facilite el acceso a la cultura, la ciencia y la tecnología. Una educación que mejore nuestras perspectivas de desarrollo y eleve la calidad de nuestras vidas. Una educación que respete la rica diversidad cultural y fortalezca nuestra identidad, y un paso inicial, es el reconocimiento de las universidades promovidas por nuestros pueblos y comunidades indígenas.

Mientras tanto acordamos realizar las siguientes acciones:

Designar a un Comité Promotor para dar seguimiento a la Resolución GB.289/17/3 de la Organización Internacional del Trabajo, y otros acuerdos o convenios internacionales referentes a derechos de pueblos indígenas.

Exigimos a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, reconocer los derechos indígenas establecidos en los Acuerdos de San Andrés, además de otros derechos asentados en la reciente Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, y retomar como prioridad la creación de la Sexta Circunscripción Plurinominal para Pueblos Indígenas, guardado en el tintero de la Cámara de Diputados desde 1992.

Por la importancia que reviste para los pueblos indígenas estas reivindicaciones acordamos:

1. Promover desde este momento la creación del Parlamento Indígena de México.
2. Exigir la transparencia del proceso electoral del 2 de julio, pidiendo para ello al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la apertura de las urnas, contando voto por voto, casilla por casilla.
3. Constituir una Comisión Alternativa para los festejos del Bicentenario de la Independencia de México, por que no podemos aceptar ningún festejo, en tanto los pueblos indígenas estemos excluidos. Festejo sí, pero sin exclusión.
4. Llamamos a las Fracciones Parlamentarias de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, para que la Comisión de Asuntos Indígenas, sea presidida por un Diputado Federal indígena, que esté realmente involucrado en el movimiento indígena de sus pueblos o comunidades. Los participantes de éste evento proponemos entre ellos a Humberto Alonso Razo, legislador electo por el distrito de Zacapu, Michoacán; o Marcos Matías Alonso, electo en el distrito de Chilapa, Guerrero; o Wenceslao Herrera Coyac, del distrito de Zacapoaxtla, Puebla.

Es el tiempo de los pueblos indígenas, que se acabe el silencio. Con las palabras del libro sagrado de nuestros hermanos y hermanas mayas, Chilan Balam, decimos al mundo: *“Pero llegará el día en que alcancen a Dios las lágrimas y de sus ojos baje la justicia y de un golpe sobre el mundo”*

Palacio Legislativo de San Lázaro, Julio 28 2006.

Acuerdos

Taller de capacitación para líderes indígenas para dar seguimiento a la Resolución GB.289/17/3 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Los participantes del Taller nombramos las siguientes comisiones:

1. Comisión Nacional de Seguimiento (se compone de todos los miembros del Comité Técnico más un representante por Estado del Comité de Enlace)
2. Comité de Enlace – uno por Estado –
3. Comisión Técnica

Tendrá entre otras las siguientes tareas:

- La Comisión propondrá la ampliación de los Acuerdos de San Andrés.
- Dará seguimiento de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de pueblos indígenas.
- La Comisión Técnica integrará la agenda de trabajo para lo cual se dará a la tarea de contactar a las diferentes organizaciones y expresiones del movimiento indígena.
- Preparará un recorrido por el interior de México a fin de dar a conocer los acuerdos asumidos en el Taller.

Los participantes asumen la tarea de informar de los acuerdos en los Estados de la República Mexicana.

La Comisión Técnica promoverá y llamará a la realización de una Asamblea Nacional Preparatoria para los días 11 y 12 de Octubre del 2006, a celebrarse en la Cámara de Diputados, para revisar la agenda legislativa y avanzar hacia la constitución formal del Parlamento Indígena de México.

DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS
EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

PODER EJECUTIVO
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

“LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECRETA:

SE APRUEBA EL DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 1º, SE REFORMA EL ARTÍCULO 2º, SE DEROGA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 4º; Y SE ADICIONA UN SEXTO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 18 Y UN ÚLTIMO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN TERCERA DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

ARTÍCULO ÚNICO. Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º; se reforma en su integridad el artículo 2º y se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro Transitorios, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 1o.

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

ARTÍCULO 2o.

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. 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 los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

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, 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. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

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

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

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

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

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

ARTÍCULO 4o.

(Se deroga el párrafo primero)

ARTÍCULO 18

...
...
...
...
...

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán purgar 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.

ARTICULO 115

Fracción III

Último párrafo

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

ARTÍCULO TERCERO. Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

ARTÍCULO CUARTO. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 18 de julio de 2001.- Sen. **Fidel Herrera Beltrán**, Vicepresidente en funciones de Presidente.- Sen. **Susana Sthepenson Pérez**, Secretaria.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción 1 del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la **Ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de agosto de dos mil uno.- Vicente Fox Quesada.-** Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda.-** Rúbrica.

**DECRETO PROMULGATORIO DEL CONVENIO 169
SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES
INDEPENDIENTES**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**CARLOS SALINAS DE GORTARI, PRESIDENTE
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
a sus habitantes sabed:**

El día veintisiete del mes de junio del año de mil novecientos ochenta y nueve, se adoptó en la ciudad de Ginebra, Suiza, durante la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El citado Convenio fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el día once del mes de julio del año de mil novecientos noventa, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día tres del mes de agosto del propio año.

El instrumento de ratificación, firmado por mí el día trece del mes de agosto del año de mil novecientos noventa, fue depositado ante el Director General de la Organización Internacional del Trabajo el día cinco del mes de septiembre del mismo año.

Por lo tanto, para su debida observancia, en cumplimiento de lo dispuesto en la Fracción Primera del Artículo Ochenta y Nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgo el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los veinticinco días del mes de septiembre del año de mil novecientos noventa.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana.- Rúbrica.

**EL C. EMBAJADOR ANDRÉS ROZENTAL,
SUBSECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES, CERTIFICA:**

Que en los archivos de esta Secretaría obra copia certificada del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el día veintisiete del mes de junio del año de mil novecientos ochenta y nueve, cuyo texto y forma en español son los siguientes:

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
Convenio 169
Convenio Sobre Pueblos Indígenas
y Tribales en Países Independientes*

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión; Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957; Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación:

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

* Adoptado el 27 de junio de 1989, aprobado por el Senado de la República el 11 de junio de 1990.

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígena y tribales, 1957.

Adopta con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:

Parte I. Política General

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial:
 - b) a los pueblos en países independientes, considerados indígena por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
 3. La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción

coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:
 - a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
 - b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
 - c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.
2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

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.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tener en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
2. Deberán darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Artículo 11

La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Parte II. Tierras

Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Artículo 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtener su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, al posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18

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.

Artículo 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población a los efectos de:

- a) 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;
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Parte III. Contratación y condiciones de empleo

Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:
 - a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
 - b) remuneración igual por trabajo de igual valor;
 - c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
 - d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.

3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:
 - a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;
 - b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;
 - c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;
 - d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas, trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales

Artículo 21

Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.
2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.
3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

Artículo 23

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades.
2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenidos y equitativo.

Parte V. Seguridad social y salud

Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados aplicárseles sin discriminación alguna.

Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.
2. Los servicios de salud deberán organizarse en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.
3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.
4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales económicas y culturales que se tomen en el país.

Parte VI. Educación y medios de comunicación

Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con

éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas cuando haya lugar.
3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28

1. Siempre que sea viable deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.
2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.
3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la comunidad nacional.

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus

derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

Parte VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras

Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

Parte VIII. Administración

Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
2. Tales programas deberán incluir:
 - a) La planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;

- b) La proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

Parte IX. Disposiciones generales

Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

Artículo 35

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

Parte X. Disposiciones finales

Artículo 36

Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Artículo 37

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 38

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 39

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 40

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

La presente es copia fiel y completa en español del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el día veintisiete del mes de junio del año de mil novecientos ochenta y nueve.

Extiendo la presente, en catorce páginas útiles, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de septiembre del año de mil novecientos noventa, a fin de incorporarla al Decreto de Promulgación respectivo.- Rúbrica.

Texto consolidado del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas preparado por la Presidencia del Grupo de Trabajo

Presentación

El presente texto consolidado ha sido preparado por el Presidente del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, tomando como base la propuesta original de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y teniendo en cuenta los aportes, comentarios y propuestas presentadas por los Estados y los pueblos indígenas desde que se inició el proceso de elaboración del Proyecto de Declaración Americana.

El texto consolidado no ha sido objeto de consultas o negociación. La Presidencia espera que este documento sea ampliamente difundido y que los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) puedan utilizarlo para la realización de las consultas nacionales con los pueblos indígenas respectivos

La Presidencia propone que el inicio de la etapa final de negociaciones del Proyecto de Declaración Americana se realice a partir de este texto consolidado, y considerando el proyecto de Declaración presentado por la CIDH, así como las propuestas de los Estados, los representantes de los pueblos indígenas, organismos especializados y otras entidades. Para tal efecto, hasta la fecha se cuenta con los siguientes documentos: propuesta original de la CIDH, las propuestas escritas de los Estados y los Pueblos Indígenas hasta el año 2001 y la propuesta anterior de la Presidencia que figuran en el documento tríptico (GT/DADIN/doc.53/02), así como las propuestas de los Estados y de los Pueblos Indígenas del año 2002 (documento GT/DADIN/doc.71/02) y las correspondientes al año 2003 (documento GT/DADIN/doc.122/03 rev.1)

Washington, D.C. 30 de mayo de 2003

PREÁMBULO

Los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (en adelante los Estados)

RECONOCIENDO que los derechos de los pueblos indígenas constituyen un aspecto fundamental y de trascendencia histórica para el presente y el futuro de las Américas;

RECONOCIENDO, asimismo, la importancia que tiene para la humanidad la preservación de las culturas indígenas americanas;

1. Los pueblos indígenas y el fortalecimiento nacional

Reconociendo que los pueblos indígenas son sociedades originarias que forman parte integral de las Américas y que sus valores y culturas están vinculados indisolublemente a la identidad de los países que habitan y de la región en su conjunto.

Conscientes que los pueblos indígenas de las Américas desempeñan una función especial en el fortalecimiento de las instituciones del Estado y en el logro de la unidad nacional basada en principios democráticos.

Recordando que algunas de las concepciones e instituciones democráticas consagradas en las constituciones de los Estados Americanos tienen origen en instituciones de los pueblos indígenas, y que muchos de sus actuales sistemas participativos de decisión y de autoridad contribuyen al perfeccionamiento de las democracias en las Américas.

Teniendo en cuenta la riqueza y diversidad cultural de los pueblos indígenas de las Américas, la variedad de situaciones nacionales y el distinto grado de presencia indígena en los Estados.

Recordando la necesidad de desarrollar y fortalecer marcos jurídicos y políticas nacionales para respetar la diversidad cultural de nuestras sociedades.

2. La erradicación de la pobreza

Reconociendo que la erradicación de la pobreza constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados, y preocupados por el severo empobrecimiento y vulnerabilidad de los pueblos indígenas en diversas regiones del Hemisferio.

Reiterando que la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece como uno de sus propósitos esenciales la erradicación de la pobreza crítica, señalando que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio.

Teniendo presente la importancia que la Carta Democrática Interamericana otorga a la relación entre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza.

Recordando los compromisos asumidos por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Tercera Cumbre de las Américas con respecto a los pueblos indígenas sobre la necesidad de adoptar medidas especiales para que dichos pueblos alcancen su pleno potencial, y la importancia de su inclusión para el fortalecimiento de nuestras democracias y economías.

Reafirmando el derecho de los pueblos indígenas a desarrollarse de acuerdo a sus propias tradiciones, necesidades e intereses.

3. La cultura indígena y la ecología

Reconociendo el respeto que los pueblos indígenas de las Américas rinden al medio ambiente y la ecología.

Reconociendo, asimismo, el valor de las culturas, conocimientos y prácticas de los pueblos indígenas para mantener un desarrollo sustentable y para vivir en armonía con la naturaleza.

4. Tierras, territorios y recursos

Reconociendo la especial relación que los pueblos indígenas mantienen con sus tierras, territorios y recursos.

Reconociendo que para los pueblos indígenas sus formas tradicionales colectivas de propiedad y uso de tierras, territorios, recursos, aguas y zonas costeras, son condición necesaria para su supervivencia, organización social, desarrollo, espiritualidad, bienestar individual y colectivo.

5. La convivencia, el respeto y la no discriminación

Considerando la importancia de eliminar las distintas formas de discriminación de hecho y de derecho que aun afectan a los pueblos indígenas

Teniendo en cuenta la responsabilidad de los Estados para combatir la discriminación racial, étnica, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

6. Los instrumentos de derechos humanos y otros avances jurídicos

Reiterando la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la comunidad internacional;

Teniendo presente los avances logrados en el ámbito internacional en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y en particular, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (Convenio No.169) de la Organización Internacional del Trabajo.

Recordando la importancia que la Carta Democrática Interamericana asigna a la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y al respeto a la diversidad étnica y cultural en las Américas.

Considerando los progresos nacionales constitucionales, legislativos y jurisprudenciales alcanzados en las Américas para garantizar, promover y proteger los derechos e instituciones de los pueblos indígenas, así como la voluntad política de los Estados de seguir avanzando en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de las Américas.

Sección Primera: Ámbito de aplicación y alcances

Artículo I.

1. Esta Declaración se aplica a los pueblos indígenas de las Américas y a sus miembros, quienes dentro de los Estados nacionales descienden de una cultura originaria anterior a la colonización europea y conservan sus rasgos fundamentales distintivos, tales como el idioma, los sistemas normativos, usos y costumbres, expresiones artísticas, creencias, instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

2. La autoidentificación como pueblo indígena será criterio fundamental para determinar a quienes se aplica la presente Declaración. Los Estados deberán asegurar el respeto del derecho a la autoidentificación como indígena en forma individual o colectiva, conforme a las instituciones propias de cada pueblo indígena.

Artículo II.

Los Estados reconocen el carácter multiétnico y pluricultural de sus sociedades.

Artículo III.

Al interior de los Estados se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en virtud del cual pueden definir sus formas de organización y promover su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo IV.

Nada en esta Declaración se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial, la soberanía y la independencia política de los Estados, ni otros principios contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Sección Segunda: Derechos Humanos

Artículo V. Plena vigencia de los derechos humanos

Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho al goce pleno y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y cuando corresponda, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Nada en esta Declaración puede ser interpretado en el sentido de limitar, restringir o negar en manera alguna esos derechos, o en el sentido de autorizar acción alguna que no esté de acuerdo con los principios del derecho internacional, incluyendo el de los derechos humanos.

Artículo VI. Derechos colectivos

1. Los pueblos indígenas tienen derechos colectivos que son indispensables para su continuada existencia, bienestar y desarrollo como pueblos, y para el goce de los derechos individuales de sus miembros.
2. En este sentido, los Estados reconocen, entre otros, el derecho de los pueblos indígenas a su actuar colectivo; a su organización social, política y económica; a sus propias culturas; a profesar y practicar sus creencias espirituales y a usar sus lenguas.

Artículo VII. Igualdad de género

Todos los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual a mujeres y hombres indígenas. Los Estados condenan la violencia basada en el género o edad, la cual impide y menoscaba el ejercicio de esos derechos.

Artículo VIII. Derecho a pertenecer a un pueblo indígena

Las personas y comunidades indígenas tienen derecho a pertenecer a un pueblo indígena determinado, de acuerdo con las tradiciones y costumbres de dicho pueblo.

Artículo IX. Personalidad jurídica

Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica por los Estados. Los Estados tomarán las medidas necesarias para que dicha personalidad jurídica respete las formas de organización indígenas y permita el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en esta Declaración.

Artículo X. Rechazo a la asimilación

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento externo de asimilación.
2. Los Estados no deberán adoptar política alguna de asimilación de los pueblos indígenas ni de destrucción de sus culturas
3. Los pueblos indígenas tienen derecho a no ser objeto de forma alguna de genocidio o intento de exterminio.

Artículo XI. Garantías especiales contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a estar protegidos contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. En este sentido, los Estados deberán adoptar medidas especiales, cuando sea necesario, para el pleno goce de los derechos humanos internacional y nacionalmente reconocidos, y adoptar todas las medidas necesarias para que las mujeres, hombres, niñas y niños indígenas puedan ejercer sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y espirituales.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la determinación de esas garantías especiales.

Sección Tercera: Identidad cultural

Artículo XII. Derecho a la identidad cultural

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a su integridad cultural y a su patrimonio histórico y ancestral, que son importantes para su continuidad colectiva, así como para su identidad, la de sus miembros y la de sus Estados.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a restitución respecto a la propiedad integrante de dicho patrimonio de la que sean despojados, o cuando ello no fuera posible a una indemnización justa y equitativa.
3. Los Estados garantizarán el respeto y la no discriminación a las formas de vida indígenas, cosmovisiones, usos y costumbres, tradiciones, formas de organización social, instituciones, prácticas, creencias, valores, vestuario y lenguas.

Artículo XIII. Concepciones lógicas y lenguaje

1. Los pueblos indígenas tienen el derecho a usar, desarrollar, revitalizar y transmitir a generaciones futuras sus propias historias, lenguas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura, y literatura; y a designar y retener sus propios nombres para sus comunidades, miembros y lugares. Los Estados deberán adoptar medidas adecuadas para proteger el ejercicio de este derecho, en consulta con los pueblos interesados.
2. Los Estados tomarán medidas para promover que los programas de radio y televisión de medios masivos se trasmitan en lengua indígena en las regiones de alta presencia indígena. El Estado también apoyará la creación de radioemisoras y otros medios de comunicación indígenas.
3. Los Estados tomarán medidas efectivas para que los miembros de los pueblos indígenas puedan comprender y ser comprendidos con respecto a las normas y en los procedimientos administrativos, judiciales y políticos. Los Estados realizarán los esfuerzos necesarios para que las lenguas indígenas se establezcan como lenguas oficiales en las áreas de predominio lingüístico indígena.

Artículo XIV. Educación

1. Los Estados incluirán en sus sistemas educativos nacionales, contenidos que reflejen la naturaleza intercultural, multiétnica y multilingüe de sus sociedades. Los pueblos indígenas tienen derecho a una educación intercultural bilingüe que incorpore la cosmovisión, historia, conocimiento, valores, prácticas espirituales y formas de vida propias.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a:

- a) definir y aplicar sus propios programas, instituciones e instalaciones educacionales;
- b) preparar y aplicar sus propios planes, programas, currículos y materiales de enseñanza; y,
- c) formar, capacitar y acreditar a sus docentes y administradores.

Los Estados deberán tomar las medidas necesarias para asegurar que los sistemas de educación indígena garanticen igualdad de oportunidades educativas y docentes para la población en general y complementariedad con los sistemas educativos nacionales.

3. Los Estados garantizarán que los sistemas educacionales indígenas tengan el mismo nivel de calidad, eficiencia, accesibilidad y en todo otro aspecto a los previstos para la población en general. Asimismo, los Estados facilitarán que los niños indígenas que vivan fuera de sus comunidades tengan acceso a aprender en sus propias lenguas y culturas.

4. Los Estados tomarán medidas para garantizar a los miembros de pueblos indígenas educación de todos los niveles y de igual calidad que para la población en general. Los Estados deberán adoptar medidas eficaces a fin de proporcionar recursos adecuados para estos propósitos.

Artículo XV. Espiritualidad indígena y libertad de conciencia

1. Los pueblos indígenas y sus miembros tienen derecho a la libertad de pensamiento, conciencia, espiritualidad y religión o creencia, y de manifestarlas tanto en público como en privado, individual o colectivamente.

2. Los Estados tomarán las medidas necesarias para prohibir los intentos de convertir o imponer creencias a los pueblos indígenas o a sus miembros sin su consentimiento libre e informado.

3. Los Estados adoptarán las medidas necesarias, en consulta con los pueblos indígenas, para preservar, respetar y proteger sus sitios y objetos sagrados, incluidos sus lugares de sepultura, restos humanos y reliquias.

4. Los Estados y sus instituciones garantizarán el respeto del conjunto de la sociedad a la integridad de los símbolos, prácticas, ceremonias sagradas, expresiones y protocolos espirituales indígenas.

Artículo XVI. Relaciones y vínculos de familia

1. La familia indígena debe ser respetada y protegida por la sociedad y el Estado. El Estado reconocerá las distintas formas indígenas de familia, particularmente la familia extensa, de unión matrimonial, de filiación, de nombre familiar, y demás derechos de la familia indígena. Estas formas de organización familiar indígenas deberán ser respetadas por las personas públicas y privadas, inclusive las agencias de cooperación y desarrollo. En todos los casos, se reconocerá y respetará el criterio de equidad de género y generacional.

2. Para la calificación del interés superior del niño en materias relacionadas con la adopción de niños indígenas, ruptura de vínculo y otras circunstancias similares, los tribunales y otras instituciones pertinentes tomarán en cuenta el derecho consuetudinario y considerarán los puntos de vista, derechos e intereses del pueblo respectivo, incluyendo las posiciones individuales, de la familia y de la comunidad. Las instituciones indígenas tendrán jurisdicción principal para determinar la custodia de niños indígenas.

Artículo XVII. Salud

1. Los pueblos indígenas tienen derecho al ejercicio y reconocimiento legal de su medicina indígena tradicional, tratamiento, farmacopea, prácticas y promoción de salud, incluyendo las de prevención y rehabilitación, así como el derecho a usar, mantener, desarrollar y administrar sus propios servicios de salud; de acuerdo a normas internacionalmente reconocidas.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho al uso y la protección de las plantas, animales y minerales de uso medicinal en sus tierras y territorios ancestrales, que sean necesarios para la práctica de la medicina indígena.

3. Los Estados tomarán medidas para impedir que los pueblos indígenas sean objeto de programas de experimentación biológica o médica sin su consentimiento libre e informado.

4. Los pueblos indígenas tienen derecho a utilizar, sin discriminación alguna, todas las instituciones y servicios de salud y atención médica accesibles a la población en general. Los Estados promoverán un enfoque intercultural en los servicios médicos y sanitarios que se provean a las personas indígenas, incluyendo la formación de técnicos y profesionales indígenas de salud.

5. Los Estados proveerán los medios necesarios para que los pueblos indígenas logren mejorar las condiciones de salud que existan en sus comunidades y que sean deficitarias respecto a estándares aceptados para la población en general.

Artículo XVIII. Derecho a la protección del medio ambiente

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a vivir en armonía con la naturaleza y a un medio ambiente sano y seguro, condiciones esenciales para el goce del derecho a la vida, a su espiritualidad y al bienestar colectivo.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar, restaurar, aprovechar y proteger su medio ambiente y al manejo sustentable de sus tierras, territorios y recursos.

3. Los pueblos indígenas tienen derecho a ser informados y consultados de medidas que puedan afectar su medio ambiente, así como a participar en acciones y decisiones que puedan afectarlo.

4. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente en la formulación, planeamiento, ordenación y aplicación de programas y políticas gubernamentales para la conservación y aprovechamiento de sus tierras, territorios y recursos.

5. Los pueblos indígenas tienen derecho a asistencia de sus Estados con el propósito de proteger el medio ambiente, así como de organizaciones internacionales, de conformidad con los trámites establecidos en las legislaciones nacionales y sin discriminación.

6. Los Estados prohibirán, sancionarán, e impedirán en conjunto con las autoridades indígenas, la introducción, abandono, o depósito de materiales o residuos radioactivos, sustancias y residuos tóxicos, en contravención de disposiciones legales vigentes; así como la producción, introducción, tránsito, posesión o uso de armas químicas, biológicas o nucleares, en tierras y territorios indígenas.

7. Cuando el Estado declare que un territorio indígena debe ser área protegida o sujeto a condiciones de reserva de vida natural; y en el caso de tierras y territorios bajo reclamo por pueblos indígenas, las áreas de conservación no deben ser sujetas a ningún desarrollo de recursos naturales sin la participación informada de los pueblos interesados.

Sección IV: Derechos Organizativos y Políticos

Artículo XIX. Derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento

1. Los pueblos indígenas y sus miembros tienen los derechos de asociación, reunión, organización y expresión, sin interferencias y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres, tradiciones ancestrales, creencias y espiritualidad.
2. Los pueblos indígenas tienen el derecho a reunirse y al uso por ellos de sus espacios sagrados y ceremoniales.
3. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener contacto pleno, vínculos y actividades comunes con sus miembros que habiten el territorio de Estados vecinos.
4. Los Estados adoptarán medidas destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos reconocidos en este artículo, teniendo en cuenta los derechos de terceros.

Artículo XX. Derecho al autogobierno

1. Los pueblos indígenas, en el ejercicio del derecho a la libre determinación al interior de los Estados, tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a, entre otros, cultura, lenguaje, espiritualidad, educación, información, medios de comunicación, salud, vivienda, empleo, bienestar social, mantenimiento de la seguridad comunitaria, relaciones de familia, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los medios y formas para financiar estas funciones autónomas.
2. Los pueblos indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación en la toma de decisiones a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar directamente sus derechos, vidas y destino. Pueden hacerlo directamente o a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos. Tienen también el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión; y a igualdad de oportunidades para acceder y participar en todas las instituciones y foros nacionales.

Artículo XXI. Derecho y jurisdicción indígena

1. El derecho indígena debe ser reconocido como parte del orden jurídico y del marco de desenvolvimiento social y económico de los Estados.
2. Los pueblos indígenas tienen el derecho de mantener y reforzar sus sistemas jurídicos para el tratamiento de asuntos internos en sus comunidades, y de aplicarlos según sus propias normas y procedimientos, incluyendo los asuntos relacionados con la resolución de conflictos dentro y entre pueblos indígenas y el mantenimiento de la paz y armonía.
3. Los asuntos referidos a personas indígenas o a sus intereses en la jurisdicción de cada Estado, serán conducidos de manera tal de proveer el derecho a los indígenas de plena representación con dignidad e igualdad frente a la ley y, de ser necesario, el uso de intérpretes.
4. Los Estados tomarán medidas para reforzar la capacidad jurisdiccional de los pueblos indígenas, establecer su competencia y coordinarla con las restantes jurisdicciones nacionales, cuando corresponda. Asimismo, los Estados tomarán medidas para el conocimiento del derecho y costumbre indígena y su aplicación por la judicatura, así como su enseñanza en las facultades de derecho.

Artículo XXII. Aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

1. Los Estados deberán facilitar la inclusión dentro de sus estructuras organizativas nacionales, cuando corresponda, de las instituciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, en consulta y con el consentimiento de dichos pueblos.
2. Las instituciones relevantes de cada Estado que sirvan a los pueblos indígenas, así como sus políticas públicas respectivas, serán diseñadas en consulta y con la participación de los pueblos interesados para reforzar y promover la identidad, cultura, tradiciones, organización y valores de esos pueblos.

Artículo XXIII. Tratados, acuerdos y arreglos constructivos

Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento, observancia y aplicación de los tratados, convenios y otros arreglos que puedan haber concluido con los Estados o sus sucesores, de conformidad con su espíritu e intención y a hacer que los mismos sean respetados y observados por los Estados.

Sección Quinta: Derechos Sociales, Económicos y de Propiedad

Artículo XXIV. Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras, territorios y recursos.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento de su propiedad y de los derechos de dominio con respecto a las tierras y territorios que ocupan históricamente, así como al uso de las tierras a las que tradicionalmente han tenido acceso para la realización de sus actividades tradicionales y de sustento, respetando los principios del sistema legal de cada Estado. Estos derechos también comprenden las aguas, mares costeros, la flora, la fauna, y los demás recursos de ese hábitat, así como de su medio ambiente, preservando los mismos para sí y futuras generaciones.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento legal de las modalidades y formas diversas y particulares de propiedad, posesión y dominio de sus tierras y territorios, de acuerdo a los principios del sistema legal de cada Estado. Los Estados establecerán los regímenes especiales apropiados para ese reconocimiento, y para su efectiva demarcación o titulación.

3. Los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios que ocupan o utilizan históricamente son permanentes, exclusivos, inalienables, imprescriptibles e inembargables.

4. Los títulos serán sólo modificables de común acuerdo entre el Estado y el pueblo indígena respectivo, con pleno conocimiento y comprensión por sus miembros respecto a la naturaleza y atributos de dicha propiedad y de la propuesta de modificación. El acuerdo por el pueblo indígena interesado deberá ser dado siguiendo sus prácticas, usos y costumbres.

5. Los pueblos indígenas tienen el derecho de atribuir la titularidad dentro de la comunidad de acuerdo a los valores, usos y costumbres de cada pueblo.

6. Los Estados tomarán medidas adecuadas para prevenir, impedir y sancionar toda intrusión o uso de dichas tierras, territorios o recursos por personas ajenas que se arroguen la propiedad, posesión o el derecho a uso de las mismas.

7. En caso de pertenecer al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o que tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras y territorios de los pueblos indígenas, los Estados deberán establecer o mantener procedimientos de participación de los pueblos interesados para determinar si los intereses de esos pueblos serían

perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección, planeamiento o explotación de los recursos existentes en sus tierras y territorios. Los pueblos interesados deberán participar en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que pudieran sufrir como resultado de dichas actividades.

8. Los Estados proveerán, dentro de sus sistemas jurídicos, un marco legal y recursos jurídicos efectivos para proteger los derechos de los pueblos indígenas a que se refiere este artículo.

Artículo XXV. De los traslados y reubicaciones

1. Los Estados no podrán trasladar o reubicar a pueblos indígenas, sin su consentimiento libre, genuino, público e informado, a menos que existan causas de emergencia nacional u otra circunstancia excepcional de interés público que lo hagan necesario; y en todos los casos, con el inmediato reemplazo por tierras adecuadas de igual o mejor calidad y status jurídico, garantizando el derecho al retorno si dejaran de existir las causas que originaron el desplazamiento.

2. Deberá indemnizarse a los pueblos indígenas y a sus miembros trasladados y reubicados por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo XXVI. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario

1. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario tienen derecho a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus tradiciones ancestrales.

2. Los Estados adoptaran medidas adecuadas para proteger los territorios, medio ambiente y culturas de los pueblos en aislamiento voluntario, así como la integridad personal de sus miembros. Estas medidas incluirán las necesarias para evitar la intrusión en sus territorios.

Artículo XXVII. Derechos laborales

1. Los pueblos y las personas indígenas gozan de los derechos y garantías reconocidos por la legislación laboral y tienen derecho a medidas especiales para corregir, reparar y prevenir la discriminación de que sean objeto.

Los Estados deben adoptar medidas inmediatas y eficaces para garantizar que las niñas y los niños indígenas estén protegidos contra toda forma de explotación laboral.

2. En caso de no estar protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general, los Estados tomarán las medidas especiales e inmediatas que puedan ser necesarias a fin de:

a) proteger a trabajadores y empleados miembros de los pueblos indígenas en materia de contratación y para obtener condiciones de empleo justas e igualitarias, tanto en los sistemas de trabajo formales como informales;

b) establecer y mejorar el servicio de inspección del trabajo y aplicación de normas en las regiones, empresas o actividades laborales asalariadas en las que tomen parte trabajadores o empleados indígenas;

c) garantizar que las trabajadoras y los trabajadores indígenas:

i) gocen de igualdad de oportunidades y de trato en todas las condiciones de empleo, en la promoción y en el ascenso; y otras condiciones estipuladas en el derecho internacional;

ii) gocen del derecho de asociación, derecho de dedicarse libremente a las actividades sindicales y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores u organizaciones de trabajadores, sea en forma directa o a través de sus autoridades tradicionales;

iii) a que no estén sometidos a hostigamiento racial, sexual o de cualquier otro tipo;

iv) a que no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas la servidumbre por deudas o toda otra forma de servidumbre, tengan éstas su origen en la ley, en la costumbre o en un arreglo individual o colectivo, que adolecerán de nulidad absoluta en todo caso;

v) a que no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud y seguridad personal;

vi) a que reciban protección especial cuando presten sus servicios como trabajadores estacionales, eventuales o migrantes, así como cuando estén contratados por contratistas de mano de obra de manera que reciban los beneficios de la legislación y la práctica nacionales, los que deben ser acordes con normas internacionales de derechos humanos establecidas para esta categoría de trabajadores, y

vii) a que sus empleadores estén plenamente en conocimiento acerca de los derechos de los trabajadores indígenas según la legislación nacional y normas internacionales, y de los recursos y acciones de que dispongan para proteger esos derechos.

Artículo XXVIII. Protección del Patrimonio Cultural y de la Propiedad Intelectual

1. Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento y a la propiedad, control, desarrollo y protección de su patrimonio cultural a través de regímenes especiales que contemplen la naturaleza comunitaria de dicha propiedad. Dichos regímenes deberán ser establecidos con su consentimiento y participación informada.
2. Los pueblos indígenas tienen asimismo derecho a la protección legal de dicho patrimonio a través de patentes, marcas comerciales, derechos de autor y otros procedimientos generales de la propiedad intelectual.
3. El patrimonio de los pueblos indígenas comprende, entre otros, el conocimiento, diseños y procedimientos ancestrales, las manifestaciones artísticas, espirituales, tecnológicas, científicas y biogenéticas, así como los conocimientos y desarrollos propios relacionados con la utilidad y cualidades de las plantas medicinales.

Artículo XXIX. Derecho al desarrollo

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y poner en práctica en forma autónoma los valores, opciones, objetivos, prioridades, y estrategias para su desarrollo. Este derecho incluye la participación en determinar y elaborar programas de salud, vivienda y otros programas económicos y sociales que los afecten, y cuando sea posible, administrar estos programas mediante sus propias instituciones. Los pueblos indígenas tienen derecho sin discriminación alguna a obtener medios adecuados para su propio desarrollo, incluidos aquellos provenientes de la cooperación internacional, y de contribuir a través de sus formas propias al desarrollo nacional.
2. Los Estados tomarán las medidas necesarias para que las decisiones referidas a todo plan, programa o proyecto susceptibles de afectar directamente derechos o condiciones de vida de los pueblos indígenas, sean hechas en consulta con dichos pueblos a fin de que se reconozcan sus preferencias al respecto y a que no se incluya provisión alguna que pueda afectarlos directamente. Dichas consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o de lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.
3. Los pueblos indígenas tienen derecho a indemnización justa y equitativa por cualquier perjuicio que la ejecución de dichos planes, programas o proyectos pueda causarles pese a los recaudos establecidos

en este artículo; y a que se adopten medidas para mitigar impactos adversos ecológicos, económicos, sociales, culturales o espirituales.

Artículo XXX. Protección en caso de conflictos armados

En caso de conflictos armados, los Estados tomarán medidas especiales, con acuerdo de los pueblos indígenas interesados, para proteger los derechos humanos, instituciones, tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas.

Sección Sexta: Provisiones generales

Artículo XXXI

Los Estados garantizarán el pleno goce de los derechos fundamentales, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y a la espiritualidad de los pueblos indígenas, y adoptarán las medidas legislativas y de otra índole, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Declaración.

Artículo XXXII

La naturaleza y el alcance de las medidas que deberán ser tomadas para dar cumplimiento a la presente Declaración deben ser determinadas con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada país, y en consulta genuina e informada con los pueblos indígenas interesados.

Artículo XXXIII

Toda interpretación y aplicación de la presente Declaración respetará los derechos humanos fundamentales, la democracia y los principios constitucionales de cada Estado.

Artículo XXXIV

Nada en la presente Declaración podrá interpretarse como un menoscabo o eliminación de los derechos vigentes o que pueden ser reconocidos en el futuro.

Artículo XXXV

Los derechos reconocidos en esta Declaración constituyen el mínimo estándar para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos indígenas de las Américas.

**Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos
Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas,
Sr. Rodolfo Stavenhagen**

Misión a México
(1 al 18 de junio de 2003)

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión de Derechos Humanos y se refiere a la visita oficial a México realizada por el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas los días 1 a 18 de junio de 2003.

La población indígena de México, que representa actualmente alrededor de 12% de la población total, es mayoritaria en numerosos municipios rurales, sobre todo en el sureste, y también se encuentra en zonas urbanas.

La vulnerabilidad de los derechos humanos de los pueblos indígenas presenta varias aristas. Se observan violaciones de derechos humanos en el marco de numerosos conflictos agrarios y políticos en las regiones indígenas, y principalmente en el contexto del sistema de procuración y administración de justicia. La discriminación contra los indígenas se manifiesta en los bajos índices de desarrollo humano y social, la extrema pobreza, la insuficiencia de servicios sociales, la manera en lo cual las inversiones y proyectos productivos son puestos en práctica, y la gran desigualdad en la distribución de la riqueza y los ingresos entre indígenas y no indígenas.

La reforma constitucional de 2001 en materia indígena no satisface las aspiraciones y demandas del movimiento indígena organizado, con lo que se reduce su alcance en cuanto a la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y también dificulta la reanudación del diálogo para lograr la paz en el Estado de Chiapas.

El Relator Especial recomienda que el gobierno de México preste atención urgente a la prevención y solución de los conflictos sociales en regiones indígenas, que se revise a fondo el sistema de justicia indígena, que se desarrolle una política económica y social integral en beneficio de las regiones indígenas con participación activa de los pueblos indígenas y con especial atención a los migrantes, los desplazados, las mujeres y los niños, y que se revise la reforma constitucional de 2001 para lograr la paz en Chiapas y satisfacer la demanda de los pueblos indígenas por el reconocimiento y respeto de sus derechos humanos.

Introducción

1. En la resolución 2001/57, que estableció el mandato del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, la Comisión de Derechos Humanos alentó a todos los Gobiernos a que consideraran la posibilidad de invitar al Relator Especial a visitar a fin de que pudiera desempeñar con eficacia su mandato

2. El gobierno de México, país de origen del Relator Especial, fue el primer gobierno que extendió una invitación al Relator para llevar a cabo una visita. El Relator Especial, consciente del desafío que supone llevar a cabo una misión de investigación en su propio país, mantuvo consultas con todas las partes para analizar los posibles obstáculos y ventajas para tal acción. Atendiendo las peticiones de las comunidades, el interés del gobierno y la respuesta afirmativa de los órganos técnicos de las Naciones Unidas respecto de la compatibilidad para aceptar tal invitación, visitó México del 1 al 18 de junio de 2003.

3. El Relator Especial expresa su agradecimiento al gobierno de México y a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y en particular a su titular Ing. Xóchitl Gálvez, por haber organizado con gran eficacia la parte destinada a los contactos con las instituciones gubernamentales y por su apoyo logístico. Agradece especialmente a las numerosas organizaciones indígenas por su tiempo y la valiosa información que proporcionaron así como por el interés con que acogieron la visita. Expresa asimismo su reconocimiento a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México así como a la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - México por su excelente trabajo y por la organización de un amplio y variado programa de reuniones. También desea agradecer la cooperación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y en particular a Diego Iturralde, del Instituto, por el apoyo recibido durante la misión.

4. La población indígena de México representa actualmente alrededor de 12% de la población total. Si bien ha disminuido en números relativos, aumentó en términos absolutos a casi trece millones en 2000. Está distribuida en forma desigual en el territorio nacional, ya que se concentra principalmente en los estados del sur y del sureste. A pesar de ser mayoritariamente rural, en años recientes ha aumentado considerablemente en las zonas urbanas, en algunas de las cuales existen programas de atención a la población indígena. En numerosos municipios del país, sobre todo en Oaxaca, Guerrero y Chiapas los indígenas son mayoría. Tradicionalmente los especialistas han utilizado criterios etnolingüísticos para clasificar a la población indígena, y actualmente se mencionan 62 etnias.

5. Este informe sobre la situación de los indígenas de México se basa en información recibida de distintas fuentes y en entrevistas con autoridades federales, estatales y municipales, líderes y representantes de comunidades indígenas, de asociaciones de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales.

I. Programa de la visita

6. El Relator Especial visitó Chihuahua, Sonora, Jalisco, Oaxaca, Chiapas, Guerrero y el Distrito Federal donde mantuvo consultas con autoridades gubernamentales a nivel federal, estatal y municipal. En la Ciudad de México se reunió con el Sr. Vicente Fox Quezada, Presidente de la República; Lic. Santiago Creel, Secretario de Gobernación; Lic. Víctor Lichtinger, Secretario del Medio Ambiente; Lic. Florencio Salazar, Secretario de la Reforma Agraria; Dr. Isaías Rivera, Procurador Agrario; Ing. Xóchitl Gálvez Ruiz, Directora de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Don Luis H. Álvarez, Coordinador para el Diálogo y la Paz en Chiapas; Mtra. Mariclaire Acosta, Subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Lic. Herbert Taylor, Coordinador General del Plan Puebla Panamá; así como con diputados y senadores de las Comisiones de Asuntos Indígenas y de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) del Congreso de México.

7. En su visita a los diversos estados, el Relator Especial mantuvo reuniones, entre otras, con autoridades tarahumaras en Chihuahua; líderes yaquis, mayos, seris, o'dham, o'tham, kikapús y cucapás en Sonora; dirigentes nahuas y autoridades wixárikas en Jalisco; organizaciones y representantes de las comunidades zapotecas, mixtecas y mixes en Oaxaca así como con líderes indígenas y defensores de los derechos humanos del Istmo de Tehuantepec. En Chiapas, tras entrevistarse con las autoridades estatales, militares y religiosas, mantuvo reuniones con representantes de organizaciones de derechos humanos; asociaciones de mujeres indígenas y líderes de las diversas comunidades. Además efectuó visitas a las comunidades de Masohá Chuc'ha, municipio de Tila, en la zona norte, Nahá en la Selva Lacandona y Nuevo San Gregorio en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules. En Tlapa, Guerrero, se reunió con representantes indígenas amuzgos, mixtecos, nahuas, tlapanecos y mestizos. También conoció la situación de las comunidades indígenas originarias y de inmigrantes en el Distrito Federal.

8. El Relator Especial se entrevistó con el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Dr. José Luis Soberanes, así como con los diversos presidentes de las Comisiones Estatales. Asimismo mantuvo consultas con los representantes de las agencias del Sistema de las

Naciones Unidas en el país y con representantes de organizaciones no gubernamentales y miembros de centros académicos.

II. Contexto general y reconocimiento constitucional de la realidad pluricultural del país

9. Hace un siglo las comunidades indígenas, mayoritarias en el país y golpeadas por la pérdida de sus tierras comunales, la pobreza, la explotación y la opresión bajo la que vivían, fueron una de las fuerzas sociales claves que precipitarían la revolución agraria mexicana en 1910. La constitución de 1917 inició un proceso de reforma agraria que con el tiempo benefició a cerca de tres millones de campesinos, mayoritariamente indígenas, agrupados bajo distintas formas de tenencia de la tierra en comunidades agrarias, ejidos y pequeñas propiedades. Sin embargo, la reforma agraria pronto perdió su fuerza, por lo que aumentó nuevamente el número de agricultores sin tierra y jornaleros migratorios, situación agravada por la presión demográfica sobre recursos naturales limitados.

10. El control político ejercido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante setenta años, hasta la elección del presidente Vicente Fox Quezada en 2000, conllevó el asentamiento de fuertes oligarquías, a menudo acusadas de nepotismo y corrupción, a nivel municipal y estatal. Los intereses agrocomerciales, junto a una creciente concentración de tierras en manos de grandes empresas, presionó a las comunidades, incapaces cada vez más de sobrevivir del producto de sus tierras. En 1992 fue reformada la constitución abriendo el camino a la privatización de las tierras comunales indígenas, en el marco de un proceso de desarrollo económico integrado a la globalización, incluyendo al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, que ha traído grandes cambios al mundo rural en donde vive la mayoría de los indígenas.

11. Durante el siglo xx el Estado mexicano basó su política indigenista en la educación, la reforma agraria y la infraestructura de carreteras y comunicaciones, con el objeto de “integrar a los indios a la nación”. Las comunidades indígenas que no sucumbieron por completo a este histórico proceso de aculturación mantienen su identidad cultural como pueblos indígenas conscientes de serlo. La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas se inscribe en el contexto indicado. Si bien ha habido algunos avances en la materia también hay serios rezagos que no han sido atendidos con suficiente voluntad política. El debate nacional en torno a esta problemática adquirió particular relevancia con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, en protesta por “500 años de olvido”, el posterior diálogo que condujo a la firma de los Acuerdos de San Andrés sobre identidad y cultura indígena entre el gobierno y el EZLN, y la reforma constitucional de 2001, que ha sido fuertemente impugnada. (véase *infra* III g.)

12. El nuevo artículo 2 constitucional (prefigurado en una reforma de 1992) establece que la Nación Mexicana es única, indivisible y pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas... [que] establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, pero sólo en algunos estados (Chihuahua, Nayarit, Quintana Roo, Oaxaca, San Luis Potosí) se ha legislado en materia indígena, la mayoría antes de la reforma constitucional.

13. Habiendo cumplido su ciclo histórico, el Instituto Nacional Indigenista, creado en 1948 para ejecutar la política indigenista, fue transformado en 2003 en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con el propósito de orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas; de ser instancia de consulta y coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. En 2003 el Congreso adoptó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. México ha suscrito los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y en 1990 ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

14. La mayor parte de la población indígena se encuentra en los municipios y estados más pobres, que acusan los índices menores de desarrollo humano y social. En estas regiones se mantiene con frecuencia una agricultura de subsistencia y autoconsumo en un medio ambiente agreste y duro, en donde la tierra no da para alimentar a la familia, obligando a la gente cada vez más a emigrar, incluso al extranjero, para solventar sus necesidades. En su gran mayoría, los indígenas de estas regiones son campesinos minifundistas y jornaleros. En 2002 México ocupó el lugar 54 de 173 países con un Índice de Desarrollo Humano de 0.796. Los tres estados de la región Sur con mayor población indígena (Chiapas, Guerrero, Oaxaca), presentan el IDH (la tasa de alfabetización, el índice de esperanza de vida al nacer y el PIB) más bajo del país.

15. En las pequeñas comunidades rurales con pocos recursos se conservan más las tradiciones y se expresa con mayor intensidad la identidad

cultural de los pueblos indígenas: lengua, organización e instituciones sociales, espiritualidad y cosmovisión, ritos y ceremonias, medicina, literatura oral y otras expresiones artísticas. El binomio indígena-pobreza es el resultado de un proceso histórico complejo en el que fueron vulnerados durante siglos los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas.

III. Asuntos prioritarios de derechos humanos de los pueblos indígenas de México

16. En la actualidad las violaciones a los derechos humanos de los indígenas se dan con frecuencia en el marco de un alto grado de conflictividad, particularmente en el medio rural, que tiene que ver en especial con la cuestión agraria y con pugnas en torno al poder político local y regional. El Relator Especial fue informado reiteradamente de la existencia de conflictos en comunidades indígenas donde ocurren actos de violencia e intervenciones de las autoridades públicas, que pueden configurar violaciones a los derechos humanos. Según los informes recibidos, muchas de estas permanecen impunes y provocan el agravamiento de los conflictos y el recrudecimiento de la violencia.

A. La conflictividad agraria: tierra y recursos

17. Una de las causas principales de los conflictos radica en la cuestión de la tierra. La reforma agraria, que benefició a más de 3 millones de campesinos a partir de 1917, dejó en su cauda un sinfín de problemas no resueltos. La desigualdad social y económica se mantuvo mediante formas de corrupción y simulación a favor de la gran propiedad, aunada a la creciente presión demográfica sobre los recursos agrícolas. Un número cada vez mayor de campesinos pobres carece de acceso a la tierra, teniendo que buscarse la vida como jornaleros agrícolas, trabajadores migratorios en el país y en Estados Unidos, y emigrantes a los centros urbanos. Ello se debe también a la falta de una política efectiva de apoyo a la economía campesina durante muchas décadas.

18. Las luchas campesinas por la tierra y sus recursos se agudizan por las ambigüedades en torno a los derechos y títulos agrarios, desacuerdos en cuanto a límites entre ejidos, comunidades y propiedades privadas, conflictos por el uso de recursos colectivos como bosques y aguas, invasiones y ocupaciones ilegales de predios y terrenos comunales por parte de madereros, ganaderos o agricultores privados, acumulación de propiedades en manos de caciques locales etc. La defensa de la tierra, que se lleva primero por la vía institucional, judicial y política, puede conducir a enfrentamientos con otros campesinos, o con propietarios privados, autoridades públicas y las fuerzas del orden (policías, militares).

En este contexto, se denuncian persistentes violaciones a los derechos humanos, a las cuales no son ajenos en ocasiones las autoridades locales o estatales y elementos de la fuerza pública, ya sea por omisión o por comisión.

19. El 31 de mayo de 2002, 26 miembros de la comunidad de Xochiltepec, Oaxaca, fueron asesinados en el paraje de Agua Fría por miembros de la vecina comunidad de Teojomulco. Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), los hechos son el resultado de la omisión en que incurrieron las autoridades federales y estatales, y de la falta de reconocimiento de la propiedad y posesión sobre las tierras que ocupan las comunidades indígenas. También se señala la impunidad propiciada por la inacción de la Procuraduría General de Justicia del Estado y de la Procuraduría General de la República, así como la falta de garantías por parte del Poder Judicial para ofrecer un debido proceso y protección judicial a las personas que han sido víctimas de la violencia originada en los conflictos agrarios y en la disputa por los recursos forestales. La CNDH concluye que en materia agraria se observa una ausencia sistemática de procuración e impartición de justicia, dilación en los procedimientos de resolución de los conflictos, procedimientos jurisdiccionales lentos y resoluciones expedidas con vicios de origen, con lo cual se ve gravemente afectado el derecho de las comunidades a la tierra y aumenta el peligro de una elevada explosividad social.

Violencia y derechos humanos

En la región huasteca, según una misión de observación, 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.

Otro informe señala que de un total de 32 violaciones a los derechos colectivos de los pueblos indios registrados en 2002 y que afectaron a los pueblos zapoteco, mixe, mixteco, triqui, huichol, tarahumara, yaqui, cucapá, cochimí, kumiai, kiliwa, tzeltal, chol, tojolabal, maya, mazahua, otomí, tepehuano, tlapaneco, en 19 instancias en 11 estados de la República se trata de violaciones al derecho colectivo a la tierra y territorio y al disfrute de los recursos naturales.

En Guerrero varias comunidades indígenas se quejan de invasiones y expropiaciones que han afectado terrenos de su propiedad, de la detención arbitraria y tortura de varios campesinos por elementos del ejército, y de decenas de muertes en el marco de un conflicto por un terreno forestal.

En la Sierra Sur de Oaxaca, las principales pugnas por límites de tierra entre comunidades han conducido en diversas ocasiones a hechos violentos, con saldo de muertos y heridos.

El Secretario de la Reforma Agraria señaló al Relator Especial durante su visita la existencia de trece “focos rojos” de tipo agrario en el país que involucran a comunidades indígenas, algunos de los cuales se están resolviendo mediante la negociación entre las partes.

20. En algunas partes las comunidades indígenas no poseen seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra, por la lentitud y la corrupción que ha caracterizado a los trámites agrarios, así como los intereses de diversos particulares. El Relator Especial fue informado de casos que involucran a los indígenas yaquis de Sonora, huicholes de Jalisco, tarahumaras de Chihuahua, y huaves de Oaxaca, entre otros. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), que fue creado para resolver estos problemas, no ha contribuido a mejorar la situación de la tenencia, según informes recibidos. Dos casos emblemáticos ejemplifican algunos de estos elementos y se detallan a continuación.

21. El Relator Especial visitó la Reserva de la Biosfera de Montes Azules en la cual por decreto presidencial de 1972, un pequeño número de familias lacandonas fue dotado con más de 600,000 hectáreas de bosque húmedo tropical, dando lugar a la “Comunidad Lacandona”, gran parte de la cual fue concesionada a empresas madereras y fincas ganaderas. Sin embargo, quedaron fuera de la Comunidad numerosos asentamientos de choles, tzeltales, tzotziles, tojolabales y otros, fruto de la colonización espontánea de la selva que ocurrió a partir de los años cincuenta, y que en aquél entonces fue estimulada por el propio gobierno. En 1978 se constituyó la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, que cubre una parte de la Comunidad Lacandona, considerándose estos asentamientos ilegales. Bajo el argumento de la conservación del medio ambiente estas comunidades han sido amenazadas de desalojo fuera de la reserva. La falta de claridad en la política gubernamental produjo enfrentamientos entre las comunidades, creándose una situación persistente de conflictividad y potencial violencia durante varios años. En consecuencia, los indígenas se movilizaron para defender sus derechos agrarios, y en los años noventa su movimiento provocó la represión gubernamental que resultó en diversas violaciones de sus derechos humanos. El gobierno creó una comisión interinstitucional de conciliación y asegura que ya no tiene intención de desalojar a estas comunidades, algunas de las cuales viven en la total inseguridad y carecen de todo tipo de infraestructura y servicios sociales.

22. Por otro lado, el Relator conoció la situación de los cucapás de Baja California, un grupo indígena pequeño que vive tradicionalmente de la pesca y que enfrenta graves restricciones a su actividad económica, impuestas por el gobierno para proteger la decreciente población piscícola de la totoaba y la curvina, alimento base de los indígenas, que también es pescado en gran escala por cooperativas pesqueras no indígenas. Los cucapás alegan que sufren las consecuencias de una aplicación demasiado estricta de la ley ambiental, que incluye procesos judiciales, hostigamientos y decomiso de sus lanchas, herramientas y productos. La CNDH recomendó que los cucapás participen en una solución negociada del conflicto que les permita seguir ejerciendo su actividad económica tradicional. Aunque el gobierno está buscando una solución, en septiembre de 2003 aún no se había logrado llegar a un acuerdo.

23. México sufre, en fin, serios problemas ambientales. La deforestación masiva, la desertificación progresiva, la erosión de suelos, la contaminación de las aguas, la destrucción de los ambientes costeros por la desenfrenada especulación inmobiliaria en centros turísticos (como la llamada Riviera Maya a lo largo de la costa del Caribe), son fenómenos que se han ido agravando en décadas recientes. En prácticamente todas las zonas afectadas se hallan comunidades indígenas como los mayas de Quintana Roo, los huaves de Oaxaca, los lacandones y tzeltales de Chiapas, los amuzgos, nahuas y tlapanecos de Guerrero, entre muchos otros. En muchas zonas indígenas se ha señalado la presencia de recursos biogenéticos que han atraído la atención de investigadores y empresas. En ausencia de un marco jurídico adecuado, la bioprospección y su aprovechamiento comercial pueden vulnerar los derechos de los pueblos indios.

24. Por otro lado, los recursos forestales de numerosas comunidades (tepehuanes de Durango, tarahumaras de Chihuahua, huicholes de Jalisco etc.) son frecuentemente explotados por intereses económicos privados con la connivencia de autoridades agrarias y políticas. La defensa del medio ambiente y de los recursos naturales ha movilizó en los últimos años a múltiples organizaciones y comunidades indígenas en todo el país, quienes enfrentan a los caciques locales (autoridades formales o fácticas que detentan el poder económico y/o físico en forma arbitraria). Algunos defensores indígenas de los recursos y del medio ambiente han sufrido persecución y hostigamiento por sus actividades, tal como la defensora Griselda Tirado de la Organización Indígena Totonaca en el estado de Puebla, quien fue asesinada en agosto de 2003.

La comunidad tarahumara de Coloradas de la Virgen en Chihuahua tiene muchos años de defender sus bosques comunales de invasiones y despojos por parte de caciques vinculados al narcotráfico. En febrero

2003 un dirigente de la comunidad fue detenido sin apego a derecho y su caso aún no ha sido resuelto.

Los comuneros de Santa María Yavesia en la Sierra Norte de Oaxaca denuncian la destrucción de su bosque primario por parte de empresas madereras.

B. La conflictividad política

25. Otros conflictos en las regiones indígenas tienen una causalidad eminentemente política, por estar estrechamente relacionados con el ejercicio del poder local y, en varios casos, ligados directamente al acceso y manejo de recursos públicos. Toman la forma de disputas por el control de los gobiernos municipales, los programas de desarrollo, las agencias de asistencia técnica, de prestación de servicios o de distribución de subsidios, etc.

En la comunidad mixteca de Santiago Amoltepec, Oaxaca, desde hace varios años dos bandos se pelean el control de la presidencia municipal. Se denuncia que el conflicto ya dejó 11 muertos, 15 heridos, varias incursiones armadas, 22 casas quemadas, y el robo de ganado y cosechas.

26. En varios casos reportados, la elección y/o designación de autoridades y funcionarios — y su permanencia en los cargos — juega un papel central en estos escenarios. En Oaxaca, si bien se practican los usos y costumbres tradicionales en la elección de autoridades locales en 418 municipios, de un total de 570 que hay en el estado, se producen diversos conflictos postelectorales que en ocasiones generan tensiones y divisiones en los municipios. Por ejemplo, en 2001 fueron tomados 19 palacios municipales, hubo cinco muertos y se convocaron 18 procesos electorales extraordinarios. En la Montaña de Guerrero se informa de múltiples violaciones a los derechos humanos de indígenas de la región a manos de autoridades municipales o elementos de la policía o del ejército, como por ejemplo en Tehuaxtitlán y en Xochistlahuaca.

En la Montaña de Guerrero, varias comunidades indígenas decidieron en 1995 crear una Policía Comunitaria alternativa a las policías estatales y municipales constituidas, “con el único propósito de rescatar la seguridad que estaba en manos de la delincuencia” y que las “autoridades indígenas impartieran justicia de acuerdo a nuestros usos y costumbres”. La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias de la Montaña y Costa Chica de Guerrero se queja que las autoridades estatales y federales han intentado desmantelar a la Policía Comunitaria y que en el marco de este conflicto se han cometido diversos abusos contra varios miembros de las comunidades indígenas (amenazas, hostigamiento, detenciones arbitrarias, fabricación de delitos), aunque también hay

quejas contra la propia Policía Comunitaria por sus procedimientos. Este caso pone en evidencia un tema de gran actualidad en el país, a saber, la discusión entre el ejercicio de los sistemas normativos internos, la aplicación del derecho positivo penal, y el respeto a las garantías individuales en materia de derechos humanos.

Entre los tzeltales de Bachajón, municipio de Chilón, Chiapas, un esfuerzo comunitario procura aplicar el sistema jurídico de usos y costumbres para la solución local de los conflictos y la procuración de justicia en las comunidades. Mediante negociaciones con las autoridades gubernamentales y judiciales a nivel municipal y estatal, con la ayuda de los “arregladores de problemas”, se ha logrado el respeto al funcionamiento de este sistema en diversos casos.

27. Varios conflictos y violaciones de derechos humanos tienen que ver con delitos como el narcotráfico. Por su pobreza y aislamiento, algunos campesinos indígenas se ven involucrados en actos delictivos, que pueden conducir a la descomposición social y la violencia en las comunidades. En la represión de estas actividades a veces se vulneran derechos civiles fundamentales, como ha sucedido en la Sierra Tarahumara y entre los huicholes de Nayarit.

28. Durante el último año el gobierno federal ha redoblado esfuerzos para solucionar la problemática de los “focos rojos” y para encontrar soluciones negociadas a situaciones especialmente conflictivas, como es el caso en Bernalejo, Zacatecas, entre los yaquis de Sonora, en Chimalapa, Oaxaca, y otras instancias. Pero a veces las autoridades agrarias, municipales o estatales además de los intereses de los caciques locales obstaculizan las soluciones. En este rubro es de particular relevancia la actuación de los tribunales agrarios en los cuales han sido señalados numerosos casos de corrupción que perjudican a las comunidades indígenas (eg. los huaves del Istmo de Tehuantepec fueron despojados de un predio de 30,000 has.).

C. Los indígenas en el sistema de procuración y administración de justicia

29. Es precisamente en el campo de la procuración y administración de justicia que se expresa claramente la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, quienes denuncian ser víctimas de discriminación, vejaciones y abusos (E/CN.4/2002/72/Add.1). Los informes recibidos señalan que muchos indígenas indiciados se encuentran desamparados ante los agentes del ministerio público o el juez por no hablar o entender el castellano y no contar con un intérprete en su lengua, a pesar de que la ley establece este derecho. Son pocos y generalmente poco capacitados

los defensores de oficio que operan en zonas indígenas, en donde la gente por lo común no tiene recursos ni posibilidades de contratar los servicios de un abogado defensor.

30. Es práctica ampliamente generalizada la detención de sospechosos o presuntos delincuentes sin orden de arresto, la detención preventiva por un tiempo que excede el estatutario, el allanamiento de morada, el robo de pertenencias de las víctimas y otros abusos y negación del debido proceso, de los cuales son culpables las policías municipales y estatales, y a veces la policía preventiva e incluso elementos del Ejército. Uno de los temas recurrentes refiere a abusos físicos y tortura a detenidos indígenas y la poca efectividad de las denuncias al respecto. Existen documentación y testimonios sobre indígenas muertos en circunstancias no aclaradas mientras estaban en manos de la autoridad. El Relator Especial recibió numerosas quejas al respecto durante su misión.

31. Los juicios en que se ven involucrados los indígenas están con frecuencia plagados de irregularidades, no solamente por la falta de intérpretes y defensores capacitados, sino también porque el ministerio público y los jueces suelen ignorar las costumbres jurídicas indígenas. En ocasiones las sentencias dictadas están fuera de toda proporción a los delitos imputados, como sucede en casos vinculados a delitos ambientales o contra la salud o a las leyes federales de armas y de telecomunicaciones.

32. Las irregularidades que sufren los presos indígenas han obligado a la CDI, la CNDH y algunos gobiernos estatales a establecer programas de excarcelación que han beneficiado a numerosos detenidos en distintas partes de la República. La CDI vigila, con medios insuficientes, la estricta aplicación de la ley a los indígenas inculcados. Un programa semejante funciona en el estado de Oaxaca. Un estudio de internos indígenas en reclusorios del Distrito Federal indica que ninguno había sido asistido por un traductor y el 90% refiere no haber sido defendido adecuadamente.

33. A pesar a la progresiva mejora de la situación de los indígenas en el sistema de justicia falta aún mucho por hacer. En varias entidades se han establecido "juzgados indígenas" para atender las necesidades de justicia de las comunidades, pero en muchas partes las organizaciones indígenas y las autoridades comunales reclaman el derecho de aplicar sus propias costumbres jurídicas, las que son respetadas en algunas entidades, pero el poder judicial, que ha convocado a una próxima reforma judicial, se ha interesado poco en la materia hasta ahora. La CDI interviene en algunos casos con peritajes culturales que pueden ser tomados en cuenta por la justicia en beneficio del inculcado.

Los cinco municipios que componen la región de los Loxichas en la Sierra Sur del estado de Oaxaca han sido escenario de conflictos violentos a partir de 1996 cuando apareció en la zona por primera vez un grupo armado denominado Ejército Popular Revolucionario. A raíz de un enfrentamiento entre este y la fuerza pública, que causó varias bajas de ambas partes, comenzó un proceso de represión contra los habitantes de Loxicha con más de 150 indígenas detenidos. Aunque la mayoría se benefició con una ley de amnistía en 2000, algunos inculpados siguen presos. Se denuncian numerosas violaciones a los derechos humanos de los detenidos, incluyendo la negación del debido proceso, detenciones ilegales, torturas, robo de pertenencias, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, desplazados por la violencia y sentencias por delitos no cometidos.

Durante los primeros operativos se señaló la presencia de grupos paramilitares y cárceles clandestinas, y la actuación de informantes de la policía y el ejército, conocidos localmente como “entregadores”. Como consecuencia del enfrentamiento fueron instaladas tres Bases de Operaciones Mixtas (BOM) integradas por el ejército y la policía ministerial que han contribuido a disminuir la violencia. Las ONG’s siguen pidiendo la liberación de catorce indígenas presos, cuyos derechos humanos fueron a todas luces violados durante sus procesos. La CNDH y la CIDH se han ocupado de las irregularidades y abusos cometidos durante el conflicto.

34. Un patrón recurrente en las regiones conflictivas es la criminalización de las actividades de protesta, denuncia, resistencia y movilización social de los involucrados, lo cual implica con frecuencia la imputación de múltiples delitos, la fabricación de delitos difíciles o imposibles de demostrar, la detención ilegal de los acusados, los abusos físicos, la dilatación en el proceso judicial comenzando por las averiguaciones previas etc. Se reportan detenciones, allanamientos, acoso policial, amenazas y enjuiciamientos a autoridades y líderes comunitarios, a dirigentes y miembros de organizaciones indígenas y sus defensores. Se han denunciado “desaparecidos transitorios”, personas privadas ilegalmente de su libertad por algún tiempo, con lo cual se busca desarticular la actividad social legítima e intimidar a sus participantes.

El Consejo Indígena Popular de Oaxaca denuncia hostigamiento y amenazas a sus dirigentes por su defensa de tierras comunales. En octubre de 2003 un grupo armado identificado incursionó en la comunidad de Yaviche matando a una persona e hiriendo a otras nueve.

En el municipio mixe de San Miguel Quetzaltepec un conflicto político condujo a varios enfrentamientos violentos entre dos bandos dejando un saldo de varios muertos y heridos.

La protesta popular por malos manejos de las autoridades en el municipio de Unión Hidalgo, Oaxaca, condujo a la represión contra el Consejo Ciudadano Unihidalguense, con saldo de un muerto y varios heridos. Los líderes del ccu se encuentran bajo proceso por su participación en la lucha social, acusados de delitos comunes que aseguran no haber cometido (en diciembre 2003 fue liberado uno de ellos).

En el marco de un conflicto político municipal, varios líderes sociales de Guevea de Humboldt, Oaxaca, han sido perseguidos y sus derechos violados. En otro caso, un indígena huave fue procesado por un supuesto delito ecológico, mientras que un indígena zapoteco sordomudo fue deportado ilegalmente a Guatemala junto con un grupo de inmigrantes indocumentados.

La Coordinadora de Colonias Unidas en Salina Cruz, Oaxaca, ha sido hostigada y algunos de sus miembros procesados por su participación en la defensa de la tenencia de la tierra y la procuración de servicios sociales en el marco de un rápido proceso de urbanización.

Se han producido enfrentamientos violentos y violaciones a los derechos humanos entre dos grupos opuestos en la comunidad de San Isidro Vista Hermosa, Oaxaca, por un conflicto político.

35. Aunque las partes agraviadas acuden en primera instancia a las autoridades administrativas o judiciales para buscar una solución, los conflictos no atendidos y mal manejados por las autoridades pueden conducir a medidas de hecho como forma de protesta y presión, lo cual genera enfrentamientos, violencia y abusos de poder, así como la puesta en marcha de procedimientos judiciales de carácter penal, transformándose en caldo de cultivo para la violación de los derechos humanos.

36. En este cuadro existe también la corrupción y la impunidad en el sistema de justicia, por lo que muchos indígenas desesperan de acudir a la procuraduría y a los tribunales, y aún a las instancias públicas de protección de los derechos humanos por carecer de confianza en los mismos. También se reportan casos de abusos o incluso delitos (eg. violaciones) cometidos por elementos del ejército contra la población civil indígena en zonas de conflicto o de agitación social.

37. La situación de los presos indígenas en diversos reclusorios es preocupante. En cárceles de la región Mixteca y Costa de Oaxaca numerosos presos indígenas dicen haber sido torturados o sufrido presiones psicológicas al ser detenidos. Generalmente no cuentan con intérpretes o defensores de oficio capacitados. Existen irregularidades en las averiguaciones previas o son víctimas de fabricación de delitos.

En las prisiones, generalmente sobre pobladas, faltan servicios de salud, médicos, psicólogos, teléfonos, alimentación adecuada.

D. El conflicto en Chiapas

38. A raíz del levantamiento del EZLN en 1994 fueron violados los derechos humanos de indígenas de numerosas comunidades, en lo colectivo y en lo individual. La no solución de las demandas indígenas da lugar también a relaciones conflictivas entre distintas organizaciones sociales y políticas de la región, que han generado algunas situaciones de extrema violencia y de violaciones graves a los derechos humanos, a las que no han sido ajenas distintas autoridades gubernamentales. Como otros conflictos semejantes, este ha polarizado las posturas ideológicas y políticas de los contendientes, las ONG's y la opinión pública en general.

39. Las negociaciones de 1995 no culminaron en un acuerdo de paz que diera solución a los planteamientos zapatistas, por lo que el conflicto sigue latente, situación que contribuye a la extrema fragilidad de la protección de los derechos humanos en la zona. El actual Coordinador para el Diálogo y la Negociación en Chiapas no ha logrado restablecer el contacto con el EZLN a pesar de las acciones emprendidas que según el gobierno están orientadas al reinicio del diálogo, y su labor se ha concentrado en la promoción del desarrollo en comunidades indígenas. Sin embargo existen dos cuestiones que preocupan especialmente al Relator Especial: los desplazados y las denuncias de paramilitarismo y excesiva presencia militar.

Los desplazados internos

40. Por el conflicto quedaron desplazadas más de 12,000 personas. Algunas recibieron ayuda del gobierno o de organizaciones humanitarias nacionales e internacionales. Sus condiciones de existencia, por lo general, son sumamente difíciles. A raíz de negociaciones entre el gobierno y la Comisión de Desplazados, se inició el retorno o el reasentamiento de algunas centenas de familias, que reciben apoyos materiales, y cuya seguridad se ha querido proteger mediante acuerdos de reconciliación entre grupos de filiación contraria. En atención a las recomendaciones que hiciera el Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre los desplazados internos en 2002, el gobierno estableció una comisión intersecretarial y desarrolló algunas acciones en la materia, aunque reconoce la limitación de recursos financieros a su disposición. Este esfuerzo llegó tarde y es hasta la fecha insuficiente. Entre los desplazados la inseguridad y el temor persisten y a mediados de 2003 el problema sigue vigente.

41. En otras regiones indígenas del país también existen desplazados de los que no se habla. Se trata de quienes fueron reubicados sin su consentimiento por la construcción de alguna presa u otra obra años atrás, y que aún esperan recibir las compensaciones que el gobierno les había ofrecido.

Los paramilitares y la militarización

42. Parte de la situación de violencia que viven las comunidades indígenas en Chiapas se debe a las secuelas de la actuación durante los años noventa de grupos paramilitares vinculados a las estructuras del poder local y estatal y que intervinieron violentamente en los conflictos políticos y sociales de la región, con saldo de personas asesinadas, heridas, desaparecidas y desplazadas. Aunque durante la administración actual su perfil ha disminuido se denuncia que no han sido desmantelados ni desarmados.

43. Las autoridades gubernamentales afirman rotundamente que no hay grupos paramilitares en el país. A raíz del levantamiento zapatista aumentó considerablemente la presencia del ejército en Chiapas y existen numerosas quejas sobre la militarización de áreas indígenas. Se especula sobre el número de efectivos en la zona y la Secretaría de la Defensa Nacional informa que actualmente hay 15,000 militares integrando la VII región militar. La presencia de campamentos y bases militares cerca de las comunidades indígenas así como los patrullajes y retenes militares en los caminos contribuyen a un clima propicio a provocaciones y roces con la población civil. De allí que el ejército se haya empeñado durante la actual administración en ampliar su “labor social” entre la población. En 2001 el gobierno ordenó el repliegue del Ejército Mexicano de las siete posiciones militares solicitadas por el EZLN para reiniciar el diálogo y liberó a la mayoría de los presos relacionados con el conflicto.

La masacre de Acteal

La matanza de 46 civiles indefensos en Acteal, en diciembre de 1997, realizada por un grupo de personas con armas de alto poder es sin duda el incidente más grave y dramático que se haya producido en el marco del conflicto en Chiapas. La CNDH estableció la *responsabilidad* por comisión u omisión de diversos funcionarios públicos del gobierno del estado. Numerosas personas del municipio de Chenalhó fueron detenidas, inculpadas y procesadas por estos asesinatos. Aunque algunos fueron luego liberados por falta de pruebas, se denuncia que otros presos están encarcelados injustamente considerándose víctimas de la intolerancia religiosa.

Las organizaciones de derechos humanos afirman que los autores intelectuales de la masacre se encuentran aún libres e impunes. A seis años de los acontecimientos, no se ha aclarado plenamente el crimen ni se ha hecho justicia, mientras que la población victimada sigue sufriendo las secuelas.

44. En Oaxaca, Guerrero y otras entidades también han sido señalados grupos paramilitares que conforman un panorama de inseguridad y hostigamiento para las comunidades indígenas, en el marco de los conflictos ambientales, agrarios, políticos y sociales, a veces vinculados a la existencia de grupos guerrilleros o del crimen organizado, y la presencia del Ejército Mexicano. En otras zonas (eg. en la sierra Tarahumara) las comunidades indígenas aceptan la presencia de los militares porque contribuyen a controlar la violencia asociada a los conflictos generados por intereses ganaderos, madereros y narcos.

45. Numerosas organizaciones de derechos humanos señalaron al Relator Especial que los militares en ocasiones participan en tareas de orden civil en materia de seguridad pública e investigación judicial, al margen de su mandato constitucional, lo que se concreta en acciones tales como numerosos retenes y revisiones en carreteras y caminos, detenciones y retenciones arbitrarias, revisión corporal y de pertenencias, incursión a comunidades y cateo de propiedades, interrogatorios intimidatorios, amenazas de muerte, ejecuciones extrajudiciales o sumarias, acoso y abuso sexual a mujeres indígenas, por mencionar sólo algunas de las denuncias.

Algunos casos reportados

En enero de 1994 fueron asesinados tres campesinos indígenas por elementos del Ejército Mexicano en el Ejido Morelia, Altamirano, Chiapas.

En 1997 y 1998 elementos de la seguridad pública del estado de Chiapas, respaldados por el ejército, realizaron operativos en comunidades del municipio de El Bosque, dejando un saldo de varios muertos y numerosos detenidos, algunos de los cuales fueron torturados. Los responsables nunca han sido castigados.

En junio 1998 elementos del Ejército Mexicano, presuntamente en un enfrentamiento con un grupo armado, dieron muerte a diez personas, hirieron a otras y aprehendieron a 21 civiles en la comunidad de El Charco, Guerrero. La CNDH constató diversas irregularidades por parte del ejército.

Se reporta que en abril de 1999 tres indígenas (incluso un menor de edad) fueron ejecutados y dos mujeres fueron violadas por elementos del Ejército en Tlacoachistlahuaca, Guerrero. Hasta la fecha estos delitos no han sido aclarados ni los responsables procesados.

E. Derechos de las mujeres, los niños y los migrantes indígenas

46. La condición de las mujeres y los niños indígenas es particularmente preocupante. En materia de salud reproductiva, Chiapas, Guerrero y Oaxaca acusan los mayores rezagos. En este estado una investigación de 100 mujeres indígenas se encontró un total de 209 violaciones a derechos sexuales y reproductivos los cuales están referidos al embarazo, el parto, el puerperio y el aborto, así como al cáncer cérvico uterino. El riesgo de morir por causa materna es más del doble para una mujer indígena que una no indígena. Las mujeres en Chiapas han sufrido desproporcionadamente la violencia en sus diferentes dimensiones.

47. Los pocos datos que hay sobre niños indígenas son alarmantes. Según cifras oficiales, 56% de los niños indígenas del país padece desnutrición y al menos 690,000 menores de 4 años padecen graves problemas de desnutrición y estatura. La mortalidad infantil es mucho más frecuente en niños indígenas que en la población infantil promedio del país.

48. El Relator Especial recibió numerosas comunicaciones relacionadas con la situación dramática de migrantes indígenas, que lo son fundamentalmente por razones económicas, y entre los cuales la situación de mujeres y niños es particularmente vulnerable. En numerosas ciudades, inclusive el Distrito Federal, la mendicidad, el ambulante, algunas actividades delictivas vinculadas a la pobreza, involucran a migrantes indígenas quienes carecen de todo tipo de seguridad y apoyo, y son frecuentemente víctimas de los abusos y extorsión. Muchos de ellos viven prácticamente en la calle, no teniendo vivienda o albergue propio. Las autoridades municipales carecen de recursos para proporcionarles más que un mínimo de servicios asistenciales. En algunas regiones de agricultura comercial (como en Baja California) los jornaleros indígenas sobreviven en condiciones lamentables, y el gobierno ha desplegado proyectos de apoyo asistenciales. También merecen atención los indígenas de distintas zonas del país que procuran cruzar la frontera a EE.UU. y mueren en el intento.

F. Educación, lengua y cultura

49. Desde los años sesenta la Secretaría de Educación Pública inició un programa de educación indígena en las escuelas primarias oficiales, que llegó a contar con varios miles de profesores bilingües. Fue diseñada

una pedagogía con contenidos y métodos adecuados a las culturas indígenas y se produjeron cartillas en la mayoría de las lenguas indígenas, pero la capacitación de los maestros bilingües ha sido insuficiente. El programa de hecho nunca recibió de las autoridades educativas el apoyo y los recursos necesarios para transformarse en una verdadera opción educativa para los niños y las niñas indígenas. Actualmente, la Educación Intercultural Bilingüe atiende a 1.145.000 alumnos entre 47 pueblos indígenas, con 50,300 docentes en 19,000 centros educativos. La Secretaría de Educación Pública estima una eficiencia terminal en la educación primaria bilingüe de 73.5% contra 86.3% a nivel nacional. Como respuesta a demandas insistentes de las organizaciones indígenas fueron establecidas tres universidades indígenas (más otra en proyecto) así como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

El 25% de la población indígena mayor de 15 años es analfabeta y las mujeres lo son en mayor proporción que los hombres. El 39% de la población indígena entre 5 y 24 años no asiste a la escuela.

50. Para promover la conservación y difusión de las culturas indígenas y garantizar sus derechos culturales operan en ciertas zonas las radios comunitarias, algunas de las cuales reciben apoyo de la CDI y de organizaciones privadas. Laboran bajo condiciones difíciles, y la Secretaría de Comunicaciones no les ha brindado las facilidades que debieran tener. Actualmente se realiza un diálogo entre el gobierno y la Red de Radios Comunitarias de México y se estudian propuestas legislativas para asegurar su funcionamiento.

G. La reforma constitucional y la recomposición de los pueblos indígenas

51. El amplio debate que ha generado la reforma constitucional del 2001 en materia de derechos de los pueblos indígenas cobra su real significado en el marco de la conflictividad señalada y del impacto que sobre la sociedad nacional ha tenido el levantamiento del EZLN y sus secuelas. Los Acuerdos de San Andrés firmados entre el EZLN y el gobierno federal en 1996 indicaron la vía de una salida política al conflicto, que se daría con la iniciativa legislativa elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (COCOPA). Como ello no ocurrió durante la administración anterior, en 2000 el presidente Fox decidió, por su parte, enviarla como iniciativa del nuevo gobierno. La reforma constitucional resultante recogió algunos aspectos de la llamada Ley Cocopa pero se apartó significativamente de ella en algunos otros, que son de importancia fundamental para los pueblos indígenas.

52. En consecuencia, el movimiento indígena organizado del país la rechazó, y los estados de la República con mayor población indígena no la ratificaron. Posteriormente, más de 300 municipios indígenas presentaron controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia para solicitar la nulidad del procedimiento, pero esta las declaró improcedentes. Los pueblos indígenas se sintieron traicionados y descartados por estas maniobras. El hecho que el Congreso no haya procedido a una amplia consulta sobre la reforma constitucional, como lo debería haber hecho de acuerdo a los compromisos adquiridos por México al ratificar el Convenio 169 de la OIT, motivó también quejas ante ese organismo.

53. La reforma constitucional ha dado lugar a las más diversas interpretaciones jurídicas. La Academia Mexicana de Derechos Humanos considera que “el texto aprobado desnaturalizó el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas” sobre todo porque remite a las legislaturas estatales tal reconocimiento, “convirtiendo con ello el asunto indígena en materia local”. La AMDH, sumando su voz a la de muchos otros, concluye que “hay suficientes razones jurídicas que sustentan la inconformidad indígena con el texto aprobado en 2001” y que el texto requiere ser revisado. Otra organización considera que “la decisión de la SCJN representa la incapacidad jurisdiccional para conocer el fondo del asunto y deja a comunidades, pueblos y organizaciones indígenas sin recursos jurídicos para oponerse a la reforma constitucional.”

54. Durante los años del conflicto se dieron varios procesos importantes para los pueblos indígenas. En las zonas de influencia zapatista y en otras regiones, algunas comunidades decidieron constituir “municipios autónomos” al margen de la institucionalidad administrativa existente. En estas entidades nombran a sus propias autoridades y ejercen sus usos y costumbres para la solución de conflictos y el mantenimiento del orden social, es decir, ejercen al nivel local su derecho a la libre determinación y la autonomía. Los municipios autónomos han tenido serios problemas de funcionamiento, sobre todo porque no son reconocidos por las autoridades estatales y federales, porque carecen de la capacidad para generar recursos propios y porque en algunas instancias se enfrentan a intereses locales contrarios lo cual ha producido conflictos y tensiones, sobre todo cuando la autoridad estatal ha tratado de desmantelarlos.

55. En septiembre de 2003 el EZLN anunció la instalación de “Juntas de Buen Gobierno” en las regiones donde hay comunidades que son bases zapatistas, denominadas ahora *Caracoles*, para fortalecer el ejercicio de la autonomía regional y crear instancias locales de administración e interlocución con la sociedad nacional y la administración pública. Sin duda este hecho puede ser interpretado como una señal de paz por parte

del EZLN ya que abre una ventana de oportunidad a la búsqueda de una solución pacífica al conflicto, en el marco del respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas. Se trata de una aplicación creativa del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, garantizado en la Constitución.

IV. Conclusiones

56. A pesar de una larga historia de indigenismo por parte del Estado mexicano a lo largo del siglo xx, los rezagos acumulados entre la población indígena la colocan en situación de franca desventaja frente al resto de la población nacional, víctima de discriminación y exclusión social, con bajos índices de desarrollo social y humano. Hasta hace pocos años, los pueblos indígenas no eran reconocidos en la legislación nacional ni gozaban de derechos específicos como tales. Por ello, sus derechos humanos han sido particularmente vulnerados e ignorados.

57. La reforma constitucional de 2001, producto tardío y adulterado de los Acuerdos de San Andrés firmados entre el gobierno federal y el EZLN, reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación en la práctica. Por ello la reforma ha sido impugnada por el movimiento indígena organizado que demanda insistentemente su revisión, como condición necesaria para lograr la paz en el país y garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas. Además, en el proceso no fueron respetados los principios del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (1989), ratificado por México, particularmente en lo referente a la obligada consulta a los pueblos indígenas.

58. La protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas se da en el marco de una alta y persistente conflictividad social acompañada frecuentemente de violencia, en torno a problemas agrarios, ambientales y políticos que se repiten en casi todas las regiones indígenas, mayoritariamente rurales. Estos conflictos giran principalmente en torno a la defensa de las tierras y recursos de las comunidades, así como por el control del poder político local.

59. Aparte la zona de conflicto en Chiapas, hay otras regiones conflictivas (Oaxaca, Guerrero) en donde debido a conatos guerrilleros, fue incrementada la presencia policial y militar, acompañada a veces de la actuación de grupos paramilitares. En estos escenarios se han dado numerosas violaciones a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

60. Con frecuencia interviene en estos conflictos la fuerza pública (policías municipales, estatales y federales así como el Ejército Mexicano) y también el sistema de procuración y administración de justicia. En el funcionamiento del sistema judicial los indígenas son las víctimas más notorias y vulnerables de abusos a sus derechos humanos, sufriendo violaciones al derecho a la vida y la integridad física, la seguridad, el debido proceso y las garantías individuales. Se ha advertido una preocupante tendencia a la criminalización de la protesta y la disidencia social en el marco de los conflictos señalados, a lo cual debe añadirse un elevado grado de impunidad y corrupción en el sistema de justicia agraria, penal y civil, todo lo cual conduce a la impresión que los pueblos indígenas, pese a la retórica oficial en sentido contrario, son prescindibles para la sociedad mexicana mayoritaria.

61. La discriminación contra los indígenas se manifiesta también en la distribución de la riqueza y los bienes y servicios públicos, siendo las principales víctimas las mujeres y los niños (sobre todo las niñas) indígenas, así como los migrantes indígenas en áreas urbanas. Los recursos que destina el gobierno a programas de desarrollo en regiones indígenas han sido siempre insuficientes, lo que se traduce en bajos índices de desarrollo económico, social y humano. Los partidos políticos prestan poca atención a la problemática indígena y las agendas legislativas a nivel federal y estatal le atribuyen baja prioridad. A pesar de los esfuerzos para promover el desarrollo de la comunidad y canalizar servicios hacia las regiones indígenas, nunca se contó con recursos suficientes ni fueron prioritarios sus planteamientos a nivel nacional. Desde que el gobierno anunciase en 2000 el ambicioso Plan Puebla Panamá (PPP) las organizaciones indígenas cuestionaron sus posibles efectos sobre los derechos humanos de sus pueblos. Si bien el PPP no ha tenido aún ningún resultado concreto en el terreno sus planteamientos y proyectos anunciados siguen inquietando a la gente.

62. En 2003 se legislaron los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas y se creó una nueva institución del estado, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La actual política estatal hacia los indígenas procura lograr soluciones negociadas a los “focos rojos” conflictivos, promover y apoyar actividades productivas y proveer servicios sociales diversos a las comunidades. No se aparta mayormente de la orientación que ha caracterizado al indigenismo durante más de medio siglo, pero se encuentra muy restringida por las limitaciones y los recortes al presupuesto público así como la evidencia que la problemática de los pueblos indígenas no es de alta prioridad para el Estado mexicano. La educación indígena bilingüe e intercultural ha sido una de las actividades más visibles del indigenismo mexicano, y sin duda constituye un aporte a los derechos culturales de los pueblos indígenas; sin embargo,

los indicadores referidos a este sector educativo se encuentran aún por debajo de la media nacional.

V. Recomendaciones

63. La situación actual de los pueblos indígenas de México requiere la adopción de una serie de medidas urgentes del gobierno que también deben involucrar a un número de actores diversos. Por ello el Relator Especial detalla a continuación recomendaciones de acciones en los diversos ámbitos.

Legislación constitucional

64. El Relator Especial recomienda al Congreso de la Unión reabrir el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena con el objeto de establecer claramente todos los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés.

65. También recomienda que se reglamente la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas, en términos de lo establecido en el Artículo 27 Constitucional y en la Ley Agraria vigentes.

66. Con base en el texto constitucional como norma mínima, y mientras no se reforme de nuevo, se recomienda a las legislaturas de los estados que elaboren en consulta estrecha con los pueblos indígenas la legislación correspondiente para el reconocimiento, la protección y la promoción de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas de cada entidad.

Proceso de paz

67. La búsqueda de la paz negociada en Chiapas deberá ser retomada como tema de alta prioridad en la agenda de política interna del gobierno federal.

68. El Relator Especial recomienda al Estado respetar la existencia de los “Caracoles y Juntas de Buen Gobierno”, y mantener en todo momento su disponibilidad a colaborar con estas instancias, cuando sea requerido, con el objeto de facilitar una solución pacífica al conflicto en Chiapas.

69. El Relator Especial recomienda al Ejército Zapatista de Liberación Nacional reanudar los contactos con las diferentes instancias del Estado mexicano para reactivar un proceso de diálogo que pueda conducir a

una paz justa y duradera en el respeto absoluto a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

Convenio 169 de la OIT

70. El Convenio 169 deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas.

71. Deberá capacitarse a funcionarios federales y estatales (en materia laboral, agraria, judicial etc.), a los organismos del sistema nacional de *ombudsman* y las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación del Convenio 169.

72. Las legislaciones federal y estatal deberán ajustarse a las disposiciones del Convenio 169 cuando así proceda.

Conflictos agrarios y ambientales

73. La preservación y protección de las tierras, territorios y recursos de los pueblos y comunidades indígenas, debe tener prioridad por encima de cualquier otro interés en la solución de los conflictos agrarios.

74. Se recomienda crear grupos de trabajo interdisciplinarios y representativos de pueblos, sociedad civil y gobierno para revisar los casos de conflictos agrarios en todo el país, a fin de proponer mecanismos adecuados de solución a cada uno de ellos, asegurando la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, la existencia de recursos adecuados, medidas compensatorias y el respeto a las formas de resolución de conflictos de los pueblos.

75. Ninguna comunidad indígena deberá ser reubicada contra su voluntad fuera de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules. Cualquier esquema de reubicación de las comunidades asentadas en la Reserva deberá ser acordado por consenso de todas las partes.

76. Las comunidades indígenas deberán participar en el manejo, administración y control de las áreas naturales protegidas en sus territorios o regiones, tomando en cuenta los ordenamientos ecológicos comunitarios.

77. La creación de nuevas reservas ecológicas en regiones indígenas sólo deberá hacerse previa consulta con las comunidades afectadas, y el gobierno deberá respetar y apoyar la decisión y el derecho de los pueblos indios a establecer en sus territorios reservas ecológicas comunitarias.

78. Todo proyecto previsto en el Plan Puebla Panamá que pueda afectar a regiones y/o comunidades indígenas deberá ser previamente consultado con estas y en caso de su realización deberán ser respetados los derechos e intereses, así como la eventual participación en estos proyectos, de las comunidades.

79. Los grupos y comunidades indígenas deberán tener acceso prioritario a los recursos naturales con fines de consumo directo y subsistencia por encima de los intereses económicos comerciales que puedan existir.

80. Deberá elaborarse cuanto antes un marco jurídico adecuado para la bioprospección en territorios indígenas que respete el patrimonio cultural y natural de los pueblos indios.

Desplazados internos

81. Deberá crearse con carácter prioritario una instancia nacional de atención a los desplazados internos por cualquier causa y dotarla de los recursos necesarios para atender a sus necesidades, incluyendo, en su caso, la reparación de los daños sufridos.

La justicia

82. Deberá revisarse a fondo, con criterios amplios y flexibles, el sistema de procuración y administración de justicia para los indígenas a nivel nacional, con amplia participación de estos.

83. Deberá igualmente revisarse la justicia agraria en cuanto afecta a los derechos colectivos de las comunidades y pueblos indígenas, tomando en cuenta los usos tradicionales de la tierra y las formas consuetudinarias de solución de conflictos y litigios.

84. Concretamente, se recomienda que la procuraduría agraria estreche contacto con los núcleos agrarios indígenas, para lo cual es necesario adecuar el perfil del personal (visitadores, abogados agrarios y becarios) que trabaja en zonas con presencia indígena; aumentar el personal bilingüe; ejercer efectivamente su función de defensa y asesoría de los indígenas ante los tribunales en materia de derechos agrarios.

85. Los tribunales agrarios deberán contar en todo caso que involucre a indígenas con traductores y defensores de oficio conocedores de la cultura y las circunstancias de las comunidades indígenas. Es urgente consolidar, capacitar y ampliar la cobertura de traductores bilingües en los tribunales y ministerios públicos, así como de los defensores de oficio en zonas indígenas.

86. Es urgente revisar los expedientes de todos los indígenas procesados en los fueros federal, civil y militar para detectar y, en su caso, remediar las irregularidades que pudieran existir, especialmente en materia de delitos ambientales, agrarios y contra la salud.

87. Se recomienda fortalecer las tareas de la CDI en materia de peritajes y preliberación de indígenas presos. Asimismo, que en materia de justicia para los indígenas se intensifique el trabajo con las instituciones de procuración y administración de justicia, en todas las materias con el propio Poder Judicial y en la asesoría a instancias estatales y municipales, y con las organizaciones de la sociedad civil.

88. El sistema nacional de *ombudsman* (Comisión Nacional y Comisiones Estatales de Derechos Humanos) debe fortalecer sus áreas de atención a los derechos humanos indígenas, con particular énfasis en el sistema judicial.

89. Debe ser procesado y sancionado penalmente todo policía de cualquier corporación, militar o autoridad civil culpable de practicar torturas físicas o psicológicas a detenidos indígenas o no indígenas, y el delito de tortura debe ser incorporado a los códigos penales de los estados.

90. Todo delito cometido por un militar contra un civil debe ser visto sin excepciones en el fuero civil.

91. El poder judicial federal y estatal y el sistema nacional de *ombudsman* deben velar por que la legislación y la justicia no sean utilizadas por intereses caciquiles y autoridades locales para criminalizar o penalizar la legítima protesta o disidencia social.

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

93. El derecho indígena (costumbre jurídica) deberá ser reconocido y respetado en toda instancia judicial que involucre a una persona o comunidad indígena y deberá ser incorporado en una nueva concepción de la justicia indígena.

94. Las comunidades y pueblos indígenas que apliquen las costumbres jurídicas tradicionales deben hacerlo con el más estricto respeto a los derechos humanos individuales universales establecidos en la legislación internacional y nacional, con especial atención a los derechos de las mujeres.

95. Deberán promulgarse leyes de amnistía general a nivel federal y estatal en beneficio de presos y perseguidos indígenas por sus actividades políticas y/o sociales.

96. El gobierno federal y los gobiernos estatales deberán reconocer, respetar y apoyar a las policías comunitarias, juzgados indígenas y otras formas de solución de conflictos propias de los pueblos indígenas.

97. El asesinato de defensores de derechos humanos debe ser declarado un delito federal y debe ser perseguido en el fuero federal.

La militarización y los grupos armados

98. El gobierno debe proceder con urgencia a dismantelar, desarmar y sancionar a grupos paramilitares o civiles armados que operan en regiones indígenas (y que no estén considerados en una legislación especial).

99. Cuando así lo demanden las comunidades indígenas, el ejército deberá ser replegado de las inmediaciones de las comunidades indígenas y su presencia y actividades en zonas indígenas deberán ser estrictamente compatibles con sus deberes constitucionales.

Indígenas migrantes

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

101. En la temática bilateral México-Estados Unidos sobre migración, deberá prestarse atención especial a los migrantes indígenas.

Educación y cultura

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

103. Deberá legislarse para permitir el libre acceso de las comunidades y pueblos indígenas a las ondas de radio, televisión y otros espacios informáticos, otorgando los permisos correspondientes sin cortapisas y modificando la legislación en caso necesario.

Sistema de Naciones Unidas

104. El Relator Especial recomienda a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos fortalecer la atención a los derechos humanos de los pueblos indígenas en su programa de cooperación con el gobierno mexicano, y también recomienda a los organismos especializados del sistema de la ONU prestar mayor atención a los derechos de los pueblos indígenas en las áreas de su competencia.

Respuesta del gobierno de México al informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas sobre su visita a México.

(11 de marzo de 2004)

I. Introducción

Del 1° al 18 de junio de 2003, el Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas visitó México en el marco de la invitación abierta extendida por el gobierno de México en el 2001 a los representantes de los mecanismos internacionales de derechos humanos.

La manifestación expresa del interés del gobierno mexicano transmitida al Señor Stavenhagen, para visitar el país, fue la primera que recibió posterior a su nombramiento como Relator. Ésta surgió de la convicción de este gobierno de que el proceso de transición democrática que está experimentando nuestro país se verá impulsada por la discusión amplia y abierta sobre las diferentes problemáticas que padece el país, que en ocasiones asumen dimensiones históricas. La de los pueblos indígenas de México es una de ellas: Es una asignatura pendiente del Estado mexicano, cuyos orígenes se arraigan no sólo en el periodo temporal de nuestra existencia como país, sino en la formación colonial y sus secuelas en los pueblos indígenas.

Coincidimos con el diagnóstico del Relator en que el desarrollo de nuestro país, enfrentado a múltiples obstáculos que aún no hemos vencido, particularmente en el aspecto de la justicia social, es un reto formidable a superar por parte de esta y de las generaciones venideras.

El Sr. Stavenhagen ha presentado un documento que muestra los rezagos ancestrales de nuestra población indígena en todos los órdenes, las carencias de atención hacia sus problemas y la falta de cumplimiento de sus derechos colectivos. Se trata de una evaluación que considera no solo dos años de la presente administración, sino una serie de rezagos históricos que han dejado como legado la pobreza, la marginación y la discriminación hacia estos mexicanos que hoy exigen la participación plena en la nación mexicana. No es fácil revertir esa tendencia de largo aliento, pero el gobierno mexicano está comprometido en su resolución.

En el contexto histórico de esta problemática, el Relator sintetiza la política indigenista del siglo xx, basada en la educación bilingüe, la reforma agraria y la construcción de vías de comunicación que, pese a su enfoque integracionista, reconoce como avance a favor de los indígenas. Acredita también los aspectos positivos —aunque insuficientes— de la reciente

reforma constitucional que destaca “el carácter pluricultural de la nación mexicana”, la definición de los miembros de las comunidades y la mención del “derecho de los pueblos indígenas a la libre de determinación en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”, atribución que nuestra actual Constitución señala como responsabilidad de los Congresos de los estados.

Igualmente, el Relator destaca la transformación –en 2003– del Instituto Nacional Indigenista (INI) en la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuyas funciones actualizan su mandato al enfocar todas sus actividades al “desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas; y la obligación de ser instancia de consulta y coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas”. Enfatiza, asimismo, la adopción de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2003), tendiente a rescatar y fortalecer este aspecto de las culturas indígenas de México. Constata, así mismo, la suscripción por parte de México de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos y la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Todas estas acciones muestran la voluntad del gobierno de México de continuar sus esfuerzos para apoyar en forma decidida todo aquello que apunte al mejoramiento de la población indígena del país.

El gobierno de México reconoce que aún falta mucho por hacer para disminuir los grandes rezagos de los pueblos indígenas. reflejados en el hecho de que la población indígena presenta los más bajos índices de desarrollo humano del país, lo que demuestra que se requieren aún mayores esfuerzos de parte de todos los integrantes de la nación mexicana para solucionarlos.

El país atraviesa por un complejo proceso de transición en la que intervienen más que nunca múltiples actores sociales y políticos. El cambio de dinámicas no ha sido fácil de asimilar para muchos sectores, que funcionan aún bajo los remanentes de una cultura política autoritaria que se niega a desaparecer. Ello se agrava por la crisis económica por la que atraviesa la economía campesina. Factores económicos adversos han impedido disponer de los recursos necesarios para el desarrollo de políticas públicas de mayor amplitud. En algunos aspectos, se carece de los medios materiales para actuar adecuadamente, en otros, la complejidad de los problemas impide soluciones fáciles y expeditas, lo que complica los problemas.

En este contexto pueden enmarcarse los dos aspectos prioritarios que el Relator detecta como fuentes principales de la violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de México: conflictos por cuestiones agrarias (“focos

rojos”), agravados por ambigüedades sobre derechos agrarios que es donde se concentran mayoritariamente los conflictos en regiones indígenas y la conflictividad política derivada de disputas por el poder político, que involucran el manejo de recursos públicos en el ámbito local (municipal). Se está atendiendo la cuestión de los “focos rojos”, respecto de lo cual ya ha habido avances importantes, a los cuales se hace referencia en la segunda parte de este documento.

Como apunta el Sr. Stavenhagen, todo ello se complica porque en la procuración y administración de justicia se expresa con mayor amplitud la vulnerabilidad de los pueblos indígenas. Es ahí donde acontece la violación de los derechos humanos de los indígenas. En cuanto a los indígenas injustamente encarcelados, pese a los esfuerzos que la Comisión para el desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Secretaría de Gobernación han hecho para establecer programas de excarcelación, a fin de atenuar las violaciones a sus derechos humanos, las entidades públicas carecen de los recursos suficientes para vigilar la estricta aplicación de la ley. Haciendo eco de las palabras del Relator, se reconoce que falta mucho por hacer, “a pesar de la progresiva mejora de la situación de los indígenas en el sistema de justicia”. También en este aspecto se han iniciado acciones concretas que son el comienzo de un proceso que esperamos rendirá buenos frutos.

El estancamiento del proceso de paz en Chiapas, también es un pendiente por resolver que exigirá mayores esfuerzos por las partes involucradas. Las secuelas de esta situación se están atendiendo, particularmente lo que se refiere a los desplazados internos, sobre los cuales informamos en la cuarta parte de este texto. La paz en Chiapas es un compromiso que continua pendiente al que no se ha claudicado y se harán mayores esfuerzos por lograrla.

Otros aspectos considerados son: la escasez de recursos destinados a regiones indígenas, cuestión que responde a una coyuntura económica que limita las asignaciones en todos los rubros; la baja prioridad que los partidos políticos asignan a la temática indígena, coincide con los conflictos derivados de la transición política que vive el país; y las preocupaciones por planes de desarrollo cuya puesta en marcha está aún en proceso y que preparan procesos de consulta; son cuestiones que constituyen el objeto de los trabajos públicos.

Muchos de los aspectos señalados por el Relator constituyen situaciones cuya solución depende de los múltiples actores involucrados (en los ámbitos nacional, estatal y local), pues en la actualidad no es la decisión y el impulso únicos del gobierno federal lo que determina la solución de los problemas. El Gobierno Federal exhortará a todos los sectores

involucrados a hacer sus mejores esfuerzos por tomar en cuenta las recomendaciones del Relator, a fin de coadyuvar en dar a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del país la oportunidad de un desarrollo equitativo y respetuoso.

El gobierno de México ha examinado las recomendaciones del Relator Especial y está diseñando las acciones que el gobierno de México se propone realizar para su aplicación. En el apartado II de esta respuesta se detallan dichas acciones.

Con relación a la recomendación del Relator Especial sobre el Plan Puebla Panamá y en particular a la preocupación del Relator sobre la importancia de consultar con los propios pueblos indígenas sobre los proyectos de desarrollo que se planeen ejecutar en el marco de este Plan, en el apartado V se detalla la realización de la “*consulta nacional a los pueblos indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo*”. La consulta pretende convertirse en un mecanismo permanente de los pueblos y comunidades indígenas que tomarán las consultas para plasmar las concepciones de desarrollo a que los pueblos indígenas aspiran.

Por otro lado, en el apartado IV se destaca la política del Gobierno Federal para la atención de los desplazados internos, un tema de particular relevancia para el Relator Especial y para el gobierno mexicano.

Con referencia a la solicitud que formula el Relator en su informe, a las agencias del sistema de las Naciones Unidas, para fortalecer la atención a los derechos humanos de los pueblos indígenas, el gobierno de México está en contacto con las agencias del sistema de la ONU que se encuentran en el país, incluyendo a la Oficina del alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, para poder contar con su apoyo en la ejecución de la política que el gobierno de México se encuentra desarrollando y que tiene por objeto la búsqueda de mejores condiciones para satisfacer las necesidades, apoyar y promover los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas de México.

II. Acciones a realizar por parte del gobierno de México.

A continuación se describen las acciones a desarrollar para dar seguimiento a las recomendaciones contenidas en el informe del Relator Especial. Los números hacen referencia a los párrafos del Informe del Relator.

Legislación constitucional

64. El gobierno de México promoverá ante el Congreso de la Unión, en el marco del respeto a la soberanía del poder legislativo, iniciar el debate

sobre una nueva reforma constitucional en la que se discutan los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

65. El gobierno de México incrementará y promoverá en el ámbito de su competencia la protección de las tierras de los grupos indígenas. Asimismo promoverá ante el Poder Legislativo la reglamentación necesaria de lo establecido en el Artículo 27, fracción VII, párrafo segundo.

66. El gobierno de la República, en el marco de respeto a la soberanía de las Entidades Federativas, promoverá ante los Gobiernos de los Estados, previa consulta con los pueblos indígenas, las reformas a sus constituciones con el fin de que se dé reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas.

Proceso de paz

67 y 69. El gobierno mexicano continuará sus esfuerzos para dar una solución definitiva a la situación en Chiapas.

68. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución Federal reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (Artículo 2º, Apartado A, Fracción I).

Convenio 169 de la OIT

70. El gobierno mexicano, en el marco de la división de poderes, promoverá ante el legislativo y judicial de la Federación, que los derechos establecidos en el Convenio 169 se reflejen en la legislación nacional y en su aplicación respectiva.

71. El gobierno mexicano continuará con su labor de convocar a la sociedad civil, funcionarios federales y estatales, así como a representantes de los pueblos indígenas, a fin de promover y difundir el contenido y alcance del Convenio 169-OIT.

72. El gobierno mexicano continuará promoviendo que el Congreso de la Unión y los Congresos Estatales, cuando así proceda, ajusten las legislaciones federal y estatales, a las disposiciones del Convenio 169-OIT, en términos de lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política Federal.

Conflictos agrarios y ambientales

73. El gobierno mexicano, exhortará al Poder Judicial Federal e instancias competentes, para que, en los asuntos y juicios en los que se involucren tierras de los grupos indígenas, se consideren los usos y costumbres de cada núcleo agrario indígena, mientras no contravenga lo dispuesto por la Constitución Política Federal y las leyes de la materia.

74. El gobierno mexicano ha creado grupos de trabajo interdisciplinarios para revisar los casos de conflictos agrarios en todo el país, y ha consultado a los representantes de los pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, a fin de establecer y ejecutar los mecanismos de solución de cada uno de esos conflictos.

75. Los reacomodos de población en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, deberán ser acordados por consenso de todos los participantes involucrados, particularmente de las comunidades indígenas ahí asentadas.

76. El gobierno mexicano promoverá que las comunidades lleven el control, conservación y regeneración de los recursos naturales que se encuentren en las Áreas Naturales Protegidas (ANP) tomando en cuenta los ordenamientos ecológicos y las propuestas de las comunidades, en el marco de las leyes de la materia.

77. El gobierno mexicano realizará las consultas cuando se tengan proyectos para crear nuevas reservas ecológicas en territorios con población indígena, de acuerdo al marco legal que regula esta materia.

78. El gobierno mexicano tiene como objetivo el desarrollo Sur-sureste de México a través de un nuevo esquema de desarrollo regional. En donde se contemplan nuevas políticas públicas de desarrollo humano con especial atención hacia los pueblos indígenas de esta región, estableciendo los mecanismos de información, consulta y participación que garanticen el respeto de los derechos, intereses y necesidades de estos pueblos.

79. El gobierno mexicano permite el acceso, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros y por integrantes de la comunidad, 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. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

80. El gobierno mexicano se encargará de promover la reforma al marco jurídico, para proteger los conocimientos y prácticas tradicionales para el mejor manejo y conservación de los recursos naturales.

Desplazados internos

81. El gobierno de México revisará la situación que viven los desplazados internos en el país, para buscar acciones de atención y ayuda necesarios para el retorno a sus comunidades. Analizará también la creación de una instancia encargada de los Desplazados Internos.

La justicia

82. El gobierno mexicano promoverá la revisión del Sistema de Procuración y Administración de Justicia con la participación de las instituciones involucradas e integrantes de los pueblos indígenas para que se tome en cuenta el derecho a la diferencia cultural

83. El gobierno mexicano promoverá ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia, la revisión del sistema de justicia agraria para que sean tomados en cuenta los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, en el marco del respeto a sus sistemas normativos internos.

84. El Ejecutivo Federal, a través de su sector agrario, estrechará contacto con los núcleos agrarios indígenas y adecuarán el perfil de su personal para la mejor atención de los pueblos indígenas.

85. El gobierno mexicano promoverá que en los Tribunales, Agencias del Ministerio Público, defensorías públicas y organismos auxiliares del sistema de justicia, se cuente con personal que tenga conocimiento de la lengua y cultura de los pueblos indígenas para la atención de estos. (Artículo 2º apartado A Fracción VIII CPEUM)

86. El Ejecutivo Federal promoverá y fortalecerá la integración de un grupo interinstitucional, conformado por la Procuraduría General de la República, Instituto Federal de Defensoría Pública, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Secretaría de Gobernación y Comisión Nacional de los Derechos Humanos para revisar los expedientes de indígenas sujetos a proceso por delitos del orden federal y buscar las alternativas legales para liberarlos.

87. La CDI intensificará el trabajo con las instituciones de procuración y administración de justicia, en todas las materias con el propio Poder Judicial y en la asesoría a instancias estatales y municipales, y con las organizaciones de la sociedad civil.

88. El gobierno mexicano promoverá, con respeto a la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, el establecimiento de áreas específicas para la atención de asuntos indígenas.

89. El gobierno mexicano vigilará que en las corporaciones policíacas y militares, se erradiquen las prácticas de tortura física y psicológica en perjuicio de persona alguna y promoverá ante los gobiernos de las Entidades Federativas la adopción de medidas para prevenir y sancionar esta práctica, particularmente en los códigos penales y promoverá el empleo del Dictamen Médico psicológico Especializado para casos de posible tortura y/o maltrato de la Procuraduría General de la República basado en el Protocolo de Estambul.

90. El gobierno mexicano promoverá la creación de un grupo interinstitucional para revisar y analizar la viabilidad de reformas legislativas y para transformar las prácticas institucionales en este ámbito.

91. El gobierno mexicano, con respeto a la división de poderes y a la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, exhortará al poder judicial federal y estatales así como a dichos organismos para que la legislación y la impartición de justicia se apegue a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional. (“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.”)

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

93. El gobierno mexicano “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la 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 de los jueces o tribunales correspondientes. (Artículo 2º apartado A fracción II)

94. El gobierno mexicano promoverá el establecimiento de un grupo de trabajo interinstitucional que se encargue de la revisión y análisis de la compatibilidad de los sistemas normativos internos con los derechos

humanos reconocidos en la legislación nacional e internacional para la adopción de las medidas que resulten pertinentes.

95. El gobierno mexicano promoverá, ante el poder legislativo, federal y estatales, la promulgación de leyes de amnistía, previa revisión y análisis de los asuntos incriminados por razones políticas o sociales que así lo ameriten, con la participación de las instancias competentes

96. El gobierno Federal reconoce y respeta las estructuras comunitarias; y promoverá ante los Gobiernos Estatales, el reconocimiento y respeto de sus propias formas de gobierno interno y otras formas de solución de conflictos propios de los pueblos indígenas.

97. El gobierno mexicano promoverá ante el poder legislativo federal el análisis de la posible inclusión de los delitos de homicidio de defensores de derechos humanos en el Código Penal Federal, previo diagnóstico que realicen las instancias competentes.

La militarización y los grupos armados

98. El gobierno mexicano promoverá la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos vigente, en el marco de las garantías establecidas en la Constitución.

99. El gobierno mexicano se compromete a revisar y analizar las demandas de las comunidades indígenas sobre el repliegue de las fuerzas armadas, para adoptar las medidas que resulten pertinentes en el marco de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Indígenas migrantes

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

101. El gobierno de México presta atención a la situación de los migrantes indígenas que habitan en el país vecino, atendiendo las demandas y recomendaciones de este sector a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), en coordinación con las dependencias del Ejecutivo Federal.

Educación y cultura

102. Por acuerdo del Presidente de la República, la SEP creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, misma que será

fortalecida con el objetivo de asegurar que todos los mexicanos, especialmente los niños indígenas en edad escolar, estén incluidos en el proceso educativo adoptando medidas de carácter presupuestal para mejorar la atención en la materia.

103. El gobierno mexicano establecerá las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas extiendan la red de comunicaciones que permita la integración de éstas, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación y establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen. (Artículo 2º apartado B fracción VI CPEUM)

Sistema de Naciones Unidas

El gobierno mexicano se compromete a prestar especial atención a los acuerdos que se adopten de manera conjunta para fortalecer las acciones relacionadas con la atención de los derechos de los pueblos indígenas.

III. Conflictos Agrarios prioritarios (“focos rojos”)

De la Agenda Agraria con impacto nacional se han atendido 14 “focos rojos”, y se tienen considerados otros 56 asuntos de alto riesgo clasificados como prioritarios, principalmente en Oaxaca, Puebla, Sonora, Guerrero, e Hidalgo. En su gran mayoría los conflictos refieren presencia predominantemente indígena y en donde prevalecen la práctica de los usos y costumbres en relación a la tenencia de la tierra.

El desgaste de los mecanismos institucionales para atender los conflictos agrarios, ha hecho necesaria la aplicación de una estrategia especializada para solucionarlos. La CDI en colaboración con las autoridades agrarias federales han impulsado un mecanismo que promueve una amplia coordinación con gobiernos estatales y municipales, así como la concertación con organizaciones campesinas y grupos en conflicto, privilegiando la conciliación como vía idónea para la solución de los conflictos, que aporta recursos económicos o en especie como elementos de negociación.

A la fecha, como consecuencia de los trabajos emprendidos, de los 14 focos contabilizados el año pasado, el Gobierno Federal ha resuelto seis: (1) Bernalejo de la Sierra, en Zacatecas y Durango; (2) San Juan Lalana y Santa Clara y Anexos, en Veracruz y Oaxaca; (3) Pujal Coy Segunda Fase, en San Luis Potosí; (4) El Milagro, en Oaxaca; (5) Santo Domingo Teojomulco contra Santiago Xochiltepec, conflicto conocido como “Aguas Frías, en Oaxaca, y por último, el de (6) Santa María Chimalapa contra la colonia Cuauhtémoc, también en Oaxaca. Respecto a los asuntos prioritarios

restantes, su negociación se encuentra avanzada, por lo que esperamos poder informar sobre sus soluciones en un futuro cercano.

Relación de asuntos pendientes

- CHIAPAS. Selva Lacandona *vs.* Ejidos y Particulares.
- SONORA. Controversia entre la Tribu Yaqui con un núcleo de población ejidal y particulares
- MICHOACÁN. Región purépecha. Se han detectado 49 conflictos agrarios en la Meseta Purépecha y Cañada de los 11 pueblos.
- JALISCO-NAYARIT. Puente de Camotlán *vs.* San Sebastián Teponahuatlán
- JALISCO-ZACATECAS. San José del Refugio *vs.* San Andrés Cohamiata
- OAXACA. San Sebastián Nopalera *vs.* San Pedro Yosotato
- OAXACA. Santa Lucía Monteverde. *vs.* San Sebastián Nopalera
- OAXACA. San Juan Lachao *vs.* Santa María Temaxcaltepec
- OAXACA. San Francisco del Mar *vs.* San Francisco Ixhuatlán.

IV. Política del gobierno de México sobre desplazados internos y acciones en proceso

Introducción

El gobierno de México está convencido de que la consolidación de la democracia debe tener como eje fundamental el reconocimiento y el respeto irrestricto de los derechos humanos, que contribuye de manera importante al desarrollo integral de todas las instituciones sociales y a un el verdadero bienestar de cada persona.

El Estado Mexicano está obligado a proteger el goce de las libertades y derechos fundamentales de todas las personas, sin discriminación por cuestiones de género, edad, condición social, estado de salud, religión, origen étnico o nacional.

La búsqueda de soluciones permanentes para la situación que viven los desplazados internos en nuestro país es parte del objetivo del actual gobierno de defender y promover los derechos humanos. Para lograrlo, ha iniciado un proceso de vinculación entre dependencias estatales y organizaciones civiles de los estados de donde existe el mayor número de éxodos internos (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Sinaloa). El mayor número se encuentra en Chiapas, pero el gobierno está conciente de que es necesario destinar recursos a poblaciones de desplazados en otros estados. Cabe subrayar que, aunque esta problemática había sido atendida antes en forma conjunta por el Gobierno Federal y los gobiernos locales involucrados, es necesario reforzar dicha coordinación.

Se estima que un 40% de la población desplazada en Chiapas está en la zona de influencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), lo que exige adoptar medidas especiales para acceder a ella, lo cual es un reto para el gobierno Federal.

El gobierno federal invitó al Representante Especial del Secretario de Naciones Unidas sobre Personas Internamente Desplazadas, Dr. Francis Deng, quien realizó una visita a México del 18 al 28 de agosto de 2002. Después de su vista elaboró diversas recomendaciones al gobierno mexicano, que son los fundamentos de la política gubernamental sobre el tema de desplazados internos en el país.

A raíz del Informe del Dr. Deng, el gobierno federal se ha empeñado en localizar grupos de poblaciones desarraigadas forzosamente y contactarlas, así como a organizaciones y dependencias interesadas, para profundizar en la problemática.

Al adoptar los *Principios Rectores de los Desplazados Internos*, de la ONU, el gobierno asume el compromiso de garantizar la protección de las personas que sin abandonar el país, se ven obligadas a abandonar sus hogares a causa de conflictos violentos y graves violaciones a los derechos humanos.

Pese a que existe voluntad política, aún hay muchas tareas urgentes por realizar, que se plantean a continuación.

Marco conceptual

El Estado Mexicano carece por ahora de una definición jurídica específica sobre el tema. Sin embargo, la Constitución mexicana, la legislación federal y los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, así como los *Principios Rectores sobre Desplazados Internos*, tutelan una serie de derechos fundamentales que se vinculan íntimamente con el desplazamiento interno.

Para solventar dicha carencia, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) de la Secretaría de Gobernación, está formulando una definición sobre desplazados internos para homogenizar conceptos dentro de la administración pública federal. En este sentido, se considerarán desplazados internos a:

todos aquellos individuos o grupo de personas que se han visto obligados, o han sido presionados, para abandonar o huir de sus lugares de residencia como consecuencia de conflictos armados, religiosos, de violencia generalizada, de violación de sus derechos

humanos fundamentales, de construcción de obras de infraestructura o de catástrofes naturales.”¹

Por lo tanto, las principales causas de desplazamiento forzoso en México son:

- Por conflictos armados
- Por conflictos religiosos
- Por obras de infraestructura
- Por desastres naturales

La definición fue formulada por el Dr. Deng, pero ha sido adaptada para responder a situación de México.

Para diferenciar los términos de desplazado internos y refugiado:² No hay refugiados por catástrofes naturales o por desplazamientos forzados por obras de infraestructura; éstos deben cruzar una frontera internacional; por otro lado, el desplazado interno no sale de su país de origen, permanece bajo la relación jurídica de protección que debe brindar el Estado a sus habitantes. El gobierno federal también distingue entre migrantes por motivos económicos y desplazados internos. Atiende a ambas poblaciones mediante recursos y políticas públicas específicos.

Avances del gobierno para crear una política gubernamental de atención a las poblaciones desplazadas internamente

- La Secretaría de Gobernación (SEGOB) ha realizado múltiples acciones en la materia. Instaló el “*Grupo de Trabajo sobre Desplazados Internos*”, que es coordinado por la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la misma dependencia. Cuenta con la participación activa de siete secretarías de Estado: de Reforma Agraria (SRA), de la Defensa Nacional (SEDENA), de Desarrollo Social (SEDESOL), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Relaciones Exteriores (SRE.), de Salud (SS) y de Educación Pública (SEP); así como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos

San Cristóbal de las Casas, México, mayo, 1994.

² SALTZMAN, Janet, *Equidad y género. Una teoría integrada de estabilidad y cambio*, colecc. Feminismos, 8, ediciones Cátedra / Universidad de Valencia, Madrid, 1992, pp. 318

* En este capítulo se presentan las conclusiones originadas a partir de las discusiones y planteamientos formulados durante el Seminario. La redacción de las conclusiones estuvo a cargo de Fabiola Carmona Aburto y Emma Pelegrin, con apoyo de las relatorías preparadas por ellas y Meliza Hernández, bajo la coordinación de Juan Carlos Gutiérrez Contreras. El

Indígenas de México (CDI) y la Procuraduría General de Justicia de la República (PGR).

- El grupo de trabajo ha celebrado cuatro sesiones, en las cuales se ha acordado la adopción de medidas inmediatas. Los miembros del grupo encargaron a la SEGOB recopilar toda la información sobre desplazados internos existente en las distintas dependencias federales, para agruparlas bajo una política federal única para aumentar su eficacia.
- Cada dependencia participante en el Grupo de Trabajo ha nombrado un representante a cargo del tema, que actúe como coordinador interno.
- El Grupo de Trabajo invitará a representantes de organizaciones de la sociedad civil a participar activamente con el mismo.
- El Grupo de Trabajo ha identificado los siguientes aspectos básicos a ser considerados en una política pública para desplazados:
 - Asegurar su protección física (seguridad)
 - Asegurar su bienestar material (en la medida de lo posible)
 - Encontrar soluciones permanente al desarraigo
 - Elaborar un marco jurídico sobre desplazados internos
 - Consultar a los desplazados –en la medida de lo posible– sobre todas las acciones y programas de desarrollo para desplazados que se diseñen.
 - Crear un Programa Nacional de Documentación para Desplazados Internos.
- Los miembros del Grupo de Trabajo participaron activamente en el Seminario “Desplazados Internos en México”, realizado en Tlaxcala los días 30 y 31 de enero 2004.
- El Grupo de Trabajo propondrá su institucionalización ante la Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental en Materia de Derechos humanos (Comisión Intersecretarial).

Acciones gubernamentales sobre desplazados internos durante 2003

- *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)*
En 2003, la extinta Oficina Presidencial de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el entonces Instituto Nacional Indigenista (INI) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJER), financiaron un diagnóstico sobre la situación de las mujeres indígenas desplazadas en el estado de Chiapas. Fue elaborado por la ONG Na'snopel, A.C., a partir de talleres y entrevistas entre mujeres desplazados, que fue presentado el 24 de febrero pasado.

A partir de dicho estudio, la CDI inició en 2003 programas de apoyo a proyectos productivos de comunidades de desplazados indígenas en Chiapas. Se han financiado 193 proyectos (asegurando una participación igualitaria para mujeres) en 17 comunidades de desplazados, con un costo total de \$10,390,00.00.

- La SEDESOL y el gobierno del estado de Chiapas, han definido una estrategia de atención a las poblaciones desplazadas, en la que la primera ha financiado proyectos productivos y de servicio en los municipios de Altamirano, Las Margaritas y Tila, por un total de \$1,432,967.00.
- La SEP lleva a cabo en 15 entidades el *Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes*, para fortalecer la educación primaria entre la población infantil migrante. Aunque este programa no está específicamente dirigido a la población desplazada, en algunos estados comprende a esta población. El programa ha sido tan exitoso que se está contemplando llevarlo ponerlo en práctica en estados donde se encuentra la mayor concentración de población desplazada. En 2003, 1014 educadores atendieron a 14,024 niños y niñas migrantes, con un costo de \$8,452,400.00.
- La Cancillería mexicana organizó el *Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en América*, celebrado en la Ciudad de México, D. F, del 18 al 20 de febrero de 2004, con la participación de 60 expertos internacionales, entre ellos el Dr. Francis Deng, así como funcionarios públicos de las áreas del gobierno federal y estatal, tanto del poder ejecutivo como del judicial, de las Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, diputados y senadores del Congreso de la Unión, además de organizaciones sociales nacionales e internacionales involucradas en el tema.
- El gobierno del estado de Chiapas ha desarrollado un programa específico denominado "Atención Integral a la población desplazada del estado de Chiapas", elaborado a partir de información directa obtenida de las demandas de la población interesada, consistente en: servicios públicos, instrumentos de labranza y de uso doméstico, reposición de documentos, incorporación a programas productivos, compra o regularización de predios, apertura de caminos y fortalecimiento organizativo y cultural. Atendiendo los lineamientos de la ONU, el programa comprende los siguientes aspectos: Salud, Nutrición infantil, Acciones de saneamiento, Alimentación, Abrigo, Apoyo psicológico, Educación, Apoyo jurídico y procuración de justicia, Desarrollo económico, Rehabilitación, Organización para el trabajo de hombres y mujeres y Fortalecimiento cultural.

Acciones por realizar

- Consolidación de una política pública para atender el desplazamiento interno.
- Áreas prioritarias identificadas por el Grupo de Trabajo:
 - Negociar las reformas legislativas federales y estatales para crear un marco jurídico efectivo para proteger a la población desplazada.
 - Buscar soluciones permanentes para las poblaciones desarraigadas, como integración en su nueva comunidad, reasentamiento a un tercer lugar o retorno a su lugar de origen.

**V. Consulta nacional a los pueblos indígenas.
(noviembre de 2003 a febrero de 2004)***

Características generales	Definiciones
1. Características de la consulta	La consulta pretende convertirse en un mecanismo permanente de los pueblos y comunidades indígenas que tomarán las consultas para plasmar las concepciones de desarrollo a que los pueblos indígenas aspiran.
2. Participantes	Participaron en la consulta representantes de pueblos y comunidades indígenas, autoridades indígenas constitucionales, tradicionales y comunitarias.
3. Núm. de personas consultadas	El universo total de la consulta fue de 2,740 personas, que participaron en 53 foros municipales-estatales y 1 regional /TOTAL 54 foros.
Lugares de los foros	Los foros se celebraron en localidades de: Puebla (7), Oaxaca (9), Guerrero (5), Tabasco (2), Campeche (4), Quintana Roo (2), Chiapas (8), Veracruz (8), Yucatán (9).
Periodo de aplicación	Noviembre de 2003 a febrero de 2004.
4. Objetivos/metás	Obtener información que contribuya a plantear el modelo de desarrollo al que aspiran los pueblos y comunidades indígenas de México.

- | | |
|--|--|
| 5. Entidades gubernamentales | Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México, Coordinación General del Plan Puebla-Panamá de la Secretaría de Relaciones Exteriores y entidades estatales encargadas de dar atención a la población indígena. |
| 6. Organismos internacionales | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| 7. Costo de consultas en el Sureste mexicano | \$3'700,000.00, en gastos derivados organización, viáticos y transportes de los participantes. |

*FUENTE: Unidad Coordinadora del PPP, SRE, febrero, 2004.

**Aplicación de la Resolución 60/251 de la Asamblea
General, de 15 de marzo de 2006, titulada
“Consejo de Derechos Humanos”**

2006/... Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos encargado de elaborar un proyecto de declaración de conformidad con el párrafo 5 de la resolución 49/214 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1994

El Consejo de Derechos Humanos,

Recordando la resolución de 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1995, por la que la Comisión creó un Grupo de Trabajo de composición abierta entre periodos de sesiones con el único objetivo de elaborar un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta el proyecto que figura en el anexo de la resolución 1994/45 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, para su examen y aprobación por la Asamblea General en el contexto del primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo,

Consciente de que el Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos encargado de elaborar un proyecto de declaración de conformidad con el párrafo 5 de la resolución de 49/214 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1994, ha celebrado 11 periodos de sesiones entre 1995 y 2006,

Considerando que la Asamblea General, en su resolución 59/174, de 20 de diciembre de 2004, instó a todas las Partes interesadas en el proceso de negociación a que hicieran cuanto estuviera en su mano para que se cumpliera con éxito el mandato del Grupo de Trabajo y a que presentaran, para su aprobación lo antes posible, un proyecto final de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas,

Subrayando que el párrafo 127 del documento final de Cumbre Mundial de 2005, aprobado por la Asamblea General en su resolución 60/1, de 16 de septiembre de 2005, reafirma el compromiso de la comunidad internacional de aprobar un proyecto definitivo de declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas tan pronto como sea posible,

Tomando nota del informe del Grupo de Trabajo sobre su 11º periodo de sesiones, que se celebró en Ginebra del 5 al 16 de diciembre de 2005 y del 30 de enero al 3 de febrero de 2006 (E/CN.4/2006/79),

Acogiendo con beneplácito la conclusión del Presidente-Relator que figura en el párrafo 30 del informe del Grupo de Trabajo y su propuesta, contenida en el anexo 1 del informe,

1. *Aprueba* la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas propuesta por el Presidente-Relator del Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos encargada de elaborar un proyecto de declaración de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 5 de la resolución 49/214 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1994, que figura en el anexo 1 del informe del Grupo de Trabajo sobre su 11^o periodo de sesiones (E/CN.4/2006/79);

2. *Recomienda* a la Asamblea General que apruebe el siguiente proyecto de resolución:

La Asamblea General,

Tomando nota de la resolución 2006/... del Consejo de Derechos Humanos, de ... de junio de 2006, en la que el Consejo aprobó el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,

1. *Expresa su reconocimiento* al Consejo por la aprobación de la Declaración de los Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas;

2. *Aprueba* la Declaración según figura en el anexo de la resolución 2006/... del Consejo.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*

PP1 *Afirmando* que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales,

PP2 *Afirmando también* que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad,

PP3 *Afirmando asimismo* que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas,

PP4 *Reafirmando también* que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación,

PP5 *Preocupada* por el hecho de que los pueblos indígenas hayan sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, impidiéndoles ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses,

PP6 *Reconociendo* la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su concepción de la vida, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos,

PP6 *Reconociendo además* la urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados,

PP7 *Celebrando* que los pueblos indígenas se estén organizando para promover su desarrollo político, económico, social y cultural y para poner fin a todas las formas de discriminación y opresión donde quiera ocurran,

Programa de Cooperación agradece su colaboración e invita a los actores involucrados en la discusión a reflexionar sobre su contenido.

¹ Véase: <http://www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/decade.htm>

² Véase: <http://www-dev.in.ohchr.org/spanish/about/funds/decade/docs/A-C.3-59-L.30s.pdf>

³ Véase: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=E/2004/8&Lang=s>

⁴ Véase: www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/CRP_11.doc

⁵ Véase: www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/CRP_12.doc

⁶ Puede consultarse en: www.un.org/esa/socdev/pfii

PP8 *Convencida* de que el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades,

PP9 *Reconociendo también* que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente,

PP10 *Destacando* la contribución de la desmilitarización de las tierras y territorios de los pueblos indígenas a la paz, el progreso y el desarrollo económicos y sociales, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo,

PP11 *Reconociendo*, en particular, el derecho de las familias y comunidades indígenas a seguir compartiendo la responsabilidad por la crianza, la formación, la educación y el bienestar de sus hijos, con arreglo a los derechos del niño,

PP12 *Reconociendo también* que los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar libremente sus relaciones con los Estados en un espíritu de coexistencia, beneficio mutuo y pleno respeto,

PP13 *Considerando* que los derechos afirmados en los tratados, acuerdos y arreglos constructivos entre los Estados y los pueblos indígenas son, en algunas situaciones, objeto de preocupación, interés, responsabilidad y carácter internacionales,

PP13 *Considerando también* que los tratados, acuerdos y demás arreglos constructivos, y las relaciones que éstos representan, sirven de base para el fortalecimiento de las asociaciones entre los pueblos indígenas y los Estados,

PP14 *Reconociendo* que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

PP15 *Teniendo presente* que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación, ejercido de conformidad con el derecho internacional,

PP15 bis *Convencida* de que el reconocimiento de los derechos de los pueblos en la presente Declaración fomentará relaciones armoniosas y de cooperación entre el Estado y los pueblos indígenas, basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe,

PP16 *Alentando* a los Estados a que cumplan y apliquen eficazmente todas sus obligaciones en lo que se refiera a los pueblos indígenas que les imponen los instrumentos internacionales, en particular los relativos a los derechos humanos, en consulta y cooperación con los pueblos interesados,

PP17 *Subrayando* que corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas,

PP18 *Considerando* que la presente Declaración constituye un nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y en el desarrollo de actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera,

PP18 bis *Reconociendo* y reafirmando que las personas indígenas tienen derecho sin discriminación a todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos,

PP19 *Proclama solemnemente* la siguiente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como ideal común que debe perseguirse en un espíritu de solidaridad y respeto mutuo:

Artículo 1

Los pueblos indígenas tienen derecho, colectiva o individualmente, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

Artículo 2

Las personas y los pueblos indígenas son libres e iguales a todas las demás personas y pueblos y tienen el derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos fundada, en particular, en su origen o identidad indígenas.

Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 3 bis (antes artículo 31)

Los pueblos indígenas, al ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como los medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 4

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 5

Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

Artículo 6

1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.
2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzoso de niños del grupo a otro grupo.

Artículo 7

1. Los pueblos y las personas indígenas tienen el derecho a no sufrir la asimilación forzosa o la destrucción de su cultura.
2. Los Estados establecerán mecanismos efectivos para la prevención y el resarcimiento de:
 - a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;

- b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;
- c) Toda forma de traslado forzoso de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;
- d) Toda forma de asimilación e integración forzosa a otras culturas o modos de vida que les sean impuestos por medidas legislativas, administrativas o de otro tipo;
- e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.

Artículo 8 (Suprimido)

Artículo 9

Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna discriminación de ningún tipo del ejercicio de ese derecho.

Artículo 10

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

Artículo 11 (Suprimido)

Artículo 12

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.
2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre e informado previo o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

Artículo 13

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y vigilar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.
2. Los Estados procurarán facilitar el acceso y/o la repatriación de objetos de culto y de restos humanos que posean mediante mecanismos transparentes y eficaces establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas interesados.

Artículo 14

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

Artículo 15

1. Todos los pueblos indígenas tienen el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.
2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.
3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

Artículo 16

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones, que deberán quedar debidamente reflejadas en la educación y la información pública.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

Artículo 17

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información estatales reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

Artículo 18

1. Las personas y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable.
2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación del niño, o que sea perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para su realización.
3. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, entre otras cosas, empleo o salario.

Artículo 19

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, vidas y destinos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 20

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas para obtener su consentimiento previo, libre e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten.

Artículo 21

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.
2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.

Artículo 22

1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el perfeccionamiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidades indígenas.

Artículo 22 bis

1. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las

personas con discapacidades indígenas en la aplicación de la presente Declaración.

2. Los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas, gozan de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.

Artículo 23

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Artículo 24

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas, animales y minerales de interés vital desde el punto de vista médico. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.
2. Las personas indígenas tienen derecho a disfrutar por igual del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente la plena realización de este derecho.

Artículo 25

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras.

Artículo 26

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como a los que hayan adquirido de otra forma.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

Artículo 26 bis

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

Artículo 27

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.
2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o, en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

Artículo 28

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.
3. Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.

Artículo 28 bis

1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una amenaza importante para el interés público pertinente o que lo acepten o soliciten libremente los pueblos indígenas interesados.
2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

Artículo 29

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías, así como las de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de su patrimonio intelectual, sus conocimientos tradicionales y sus manifestaciones culturales tradicionales.
2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

Artículo 30

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.
3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

Artículo 31 (Suprimido - Nuevo artículo 3 bis)

Artículo 32

1. Los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 33

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 34

Los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

Artículo 35

1. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y

social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras.

2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y garantizar la aplicación de este derecho.

Artículo 36

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados según su espíritu y propósito originales y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.
2. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos de los pueblos indígenas que figuren en tratados, acuerdos y arreglos constructivos.

Artículo 37

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.

Artículo 38

Los pueblos indígenas tienen derecho a la asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

Artículo 39

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y una pronta decisión sobre esas controversias, así como a recursos eficaces para toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 40

Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la

plena realización de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que los afecten.

Artículo 41

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración.

Artículo 42

Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

Artículo 43

Todos los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.

Artículo 44

Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que limite o anule los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

Artículo 45

1. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrario a la Carta de las Naciones Unidas.
2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley, con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para

garantizar, el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y libertades de los demás y para satisfacer las justas exigencias de una sociedad democrática.

3. Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena administración pública y la buena fe.