

DERECHOS HUMANOS Y CUESTIONES INDÍGENAS

Rodolfo STAVENHAGEN

SUMARIO: I. *Resumen*. II. *Introducción*. III. *Programa de la visita*. IV. *Contexto general y reconocimiento constitucional de la realidad pluricultural del país*. V. *Asuntos prioritarios de derechos humanos de los pueblos indígenas de México*. VI. *Conclusiones*. VII. *Recomendaciones*.

I. 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 10. 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 la 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.

II. 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 consideran 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 10. 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 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 Pro-

grama de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Méjico 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.

III. 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 Vicente Fox Quezada, presidente de la República; Santiago Creel, secretario de Gobernación; Víctor Lichtinger, secretario del Medio Ambiente; Florencio Salazar, secretario de la Reforma Agraria; Isaías Rivera, procurador agrario; Xóchitl Gálvez Ruiz, directora de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Luis H. Álvarez, coordinador para el Diálogo y la Paz en Chiapas; Mariclaire Acosta, subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores; 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, 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.

IV. 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, conlevó 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 América del Norte, 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 (EZLN) 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 apartado V, 7).

12. El nuevo artículo 2o. 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 a emigrar cada vez más, 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 (IDH) 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 producto interno bruto) 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.

V. 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.

1. 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, etcétera. 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 la década de los 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 la década de los 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 etcétera) 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 movilizado 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.

2. 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, etcétera. “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 pos-electorales 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 obstacu-

lizan 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 (ejemplo los huaves del Istmo de Tehuantepec fueron despojados de un predio de 30,000 hectáreas.).

3. 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 ex carcelación 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 inculpados. 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 inculpado.

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, etcétera. 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, (CCU) 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 aun 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 (ejemplo 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 y alimentación adecuada.

4. 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 ajena 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.

A. 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.

B. 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 la década

de los 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, acusadas 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 (por ejemplo 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.

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.

5. 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 ambulantaje, 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 Estados Unidos de América y mueren en el intento.

6. Educación, lengua y cultura

49. Desde la década de los sesenta la Secretaría de Educación Pública inició un programa de educación indígena en las escuelas primarias ofi-

ciales, 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.

7. 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 ésta 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 (AMDH) 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.

VI. 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 insistente 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 Organización Internacional del Trabajo 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 acompa-

ñada 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 debeadirse 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.

VII. 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.

1. 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.

2. 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.

3. 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, etcétera), 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.

4. 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 éstas 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 resalte el patrimonio cultural y natural de los pueblos indios.

5. 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.

6. *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 éstos.

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 y 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.

7. La militarización y los grupos armados

98. El gobierno debe proceder con urgencia a desmantelar, 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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.