

Derechos de los pueblos indígenas

6.1 Introducción

La población indígena de México representa actualmente alrededor de 12% del total del país. Si bien ha disminuido en números relativos, aumentó en términos absolutos de dos millones y medio en 1950 a casi trece millones en 2000. Está distribuida en forma desigual en el territorio nacional, ya que se concentra mayormente en los estados del sur y del sureste; pero no hay entidad federativa en la que no tenga presencia. Es mayoritariamente rural, pero en años recientes también ha aumentado considerablemente en las zonas urbanas, de tal suerte que su presencia en dichas zonas se encuentra oficialmente reconocida. En numerosos municipios del país, sobre todo en Oaxaca, Guerrero y Chiapas, constituye mayoría. Tradicionalmente los especialistas han utilizado criterios etnolingüísticos para clasificarla, y en la actualidad se habla de la existencia de 62 etnias.

Después de la revolución mexicana (1910-17) el Estado desarrolló una política indigenista mediante la educación, la reforma agraria y los proyectos de desarrollo de la comunidad, así como la construcción de obras de infraestructura –sobre todo carreteras y comunicaciones–, para lo cual estableció, en 1948, el Instituto Nacional Indigenista. El objetivo de esta política fue la aculturación de las comunidades indígenas; pero las que no sucumbieron a ese proceso mantuvieron, y lo siguen haciendo, su identidad cultural y la conciencia de su carácter. Habiendo cumplido su ciclo histórico, el INI fue transformado en 2003 en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), organismo cuyo propósito es “...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 [...] ser instancia de consulta [...] y coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.”

La mayor parte de la población indígena se encuentra en los municipios y estados más pobres de la República, mismos que acusan los menores índices 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 el que la tierra no rinde lo suficiente para alimentar a la familia, obligando a la gente a emigrar cada vez en mayor número, incluso al extranjero, para solventar sus necesidades. En su gran mayoría, los indígenas emigrantes son campesinos minifundistas y jornaleros.

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.

En 1992 se introdujo por primera vez en la Constitución (artículo 4) una referencia a los indígenas, con el reconocimiento de que México es una nación pluricultural; pero esa reforma no tuvo consecuencias prácticas o legislativas. La reforma de 2001 incorporó la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas en el texto constitucional, y en algunos estados de la República ya existe legislación en materia indígena (Chihuahua, Nayarit, Quintana Roo, Oaxaca, San Luis Potosí).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ARTÍCULO 2º (Puntos principales)

- *La Nación Mexicana es única e indivisible... tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.*
- *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... [que] establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad...*

En 2003 el Congreso aprobó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y se creó 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 Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales.

6.2 La conflictividad agraria y política

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 en 1994, con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), 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 par. 42)

En la actualidad las violaciones a los derechos humanos de los indígenas se producen por lo general en el marco de un alto grado de conflictividad, particularmente en el medio rural, que tiene que ver fundamentalmente con la cuestión agraria y con pugnas en torno al poder político local y regional. Se ha informado reiteradamente de la existencia de conflictos en comunidades indígenas donde ocurren actos de violencia e intervenciones de las autoridades públicas, que con frecuencia configuran violaciones a los derechos humanos. Según los informes recabados, muchas de estas violaciones permanecen impunes y provocan el agravamiento de los conflictos y el recrudecimiento de la violencia.

Una de las causas principales de estos conflictos es la cuestión de la tierra. La reforma agraria (que benefició a más de 3 millones de campesinos) 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. Cada vez más campesinos pobres carecen de acceso a la tierra, teniendo que buscarse la vida como jornaleros agrícolas, trabajadores migratorios en el país y en el extranjero, o emigrantes a los centros urbanos. Ello se debe también a la falta –desde hace muchas décadas– de una política efectiva de apoyo a la economía campesina.

Las luchas campesinas por la tierra y sus recursos se agudizan por las ambigüedades existentes en torno a los derechos y títulos agrarios; desacuerdos en cuanto a límites entre ejidos, comunidades y pequeñas propiedades; 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 conduce con frecuencia a enfrentamientos con otros campesinos, o con propietarios privados, autoridades públicas y a veces con las fuerzas del orden (policías y militares). En este contexto, se denuncian persistentes violaciones a los derechos humanos. Si bien estas luchas se tienen lugar primero por la vía institucional, judicial y política, a veces se producen situaciones de hecho y actos de fuerza que implican confrontaciones violentas entre los contendientes, a las cuales en ocasiones no son ajenas las autoridades locales o estatales y elementos de la fuerza pública, ya sea por omisión o por comisión. El conflicto en torno a los límites de las comunidades a menudo implica también enfrentamientos por el uso de recursos como los bosques o los pastizales. La matanza en Agua Fria, Oaxaca, ocurrida el 31 de mayo de 2002, es un ejemplo de la violencia generada cuando estos conflictos no son resueltos a tiempo por las autoridades agrarias responsables.

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 por los intereses de diversos particulares. Se ha informado de casos que involucran a indígenas yaquis de Sonora, huicholes de Jalisco, tarahuma-

ras de Chihuahua, y huaves de Oaxaca, entre otros. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) fue creado para resolver estos problemas, pero algunas comunidades consideran que no contribuye a mejorar la situación de la tenencia. Se han señalado numerosos “focos rojos” de tipo agrario que involucran a comunidades indígenas, algunos de los cuales se encuentran actualmente en vías de solución mediante la conciliación entre las partes.

Un caso que merece especial atención es el de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules. Por decreto presidencial de 1972, un pequeño número de familias lacandonas (caribes) fue dotado con más de 600,000 hectáreas de bosque húmedo tropical, sobre las cuales se constituyó la Comunidad Lacandona. Gran parte de ésta fue concesionada a empresas madereras y fincas ganaderas, quedando fuera numerosos asentamientos de choles, tzeltales, tzotziles, tojolabales y otros, fruto de la colonización espontánea de la selva, que tuvo lugar a partir de los años 50 y que en aquel entonces fue estimulada por el propio gobierno. Esas comunidades se movilizaron para defender sus derechos agrarios, y en los años 90 el movimiento fue objeto de la represión gubernamental, que resultó en diversas violaciones de sus derechos humanos. En 1978 el gobierno decretó la creación de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, que cubre una parte de la Comunidad Lacandona, con lo que aumentó la vulnerabilidad de las comunidades disconformes, que fueron consideradas ilegales. Con el argumento de la conservación del medio ambiente han sido amenazadas con ser desalojadas de la reserva, junto con nuevos colonos que recientemente han poblado la zona. La falta de claridad en la política gubernamental produjo enfrentamientos entre las comunidades, generándose durante varios años una situación de conflictividad y potencial violencia. Ante la organizada resistencia de los indígenas y la participación de asociaciones de 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 inseguridad y carecen de infraestructura y servicios sociales. Las organizaciones indígenas, por su parte, expresan su deseo de negociar y de participar activamente en la solución del conflicto.

México sufre de 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 que de una u otra manera están involucradas en estas transformaciones ambientales. Entre tales comunidades están las de 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 numerosas 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 puede vulnerar los derechos de los pueblos indios.

Los recursos forestales de gran número de 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 en varios niveles de gobierno. 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.¹

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 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 los 570 que hay en el estado), se producen diversos conflictos poselectorales que en ocasiones generan tensiones y divisiones. 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 autorida-

des municipales o elementos de la policía o del Ejército, como por ejemplo en la comunidad Plan de Gatica, en Tehuaxtlán, municipio de Olinalá, y en Xochistlahuaca.

Varios conflictos y violaciones de derechos humanos tienen que ver con 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.

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 en los casos de Bernalejo, Zacatecas, entre los yaquis de Sonora, en Chimalapa, Oaxaca, y otras regiones. 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 (los huaves del Istmo de Tehuantepec, por ejemplo, fueron despojados de un predio de 30,000 hectáreas).

6.3 Los indígenas en el sistema de procuración y administración de justicia

Es precisamente en el campo de la procuración y administración de justicia donde se expresa mayormente la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, quienes denuncian ser víctimas de discriminación, vejaciones y abusos.² 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 escasos y generalmente poco capacitados los defensores de oficio que operan en zonas indígenas, donde la gente por lo común no tiene recursos ni posibilidades de contratar los servicios de un abogado defensor. 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, así como 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.

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 con los delitos imputados, como sucede en los casos vinculados con delitos ambientales o contra la salud, o a las leyes federales de armas y de telecomunicaciones.

Las irregularidades que sufren los presos indígenas han obligado al INI (ahora CDI), a la CNDH y algunos gobiernos estatales a establecer programas de excarcelación que han beneficiado a numerosos detenidos en distintas partes de la República. El INI 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.

A pesar a la progresiva mejoría en 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. Sin embargo, el Poder Judicial, que ha convocado a una próxima reforma en ese rubro, hasta ahora se ha interesado poco en la materia. En algunos casos, el INI interviene con peritajes culturales que pueden ser tomados en cuenta por la justicia en beneficio del inculcado.

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 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 a sus defensores. Se han denunciado “desaparecidos transitorios”, personas que son privadas ilegalmente de su libertad por algún tiempo, con lo cual se busca desarticular la actividad social legítima e intimidar a sus participantes.

Aunque las partes agraviadas acuden en primera instancia a las autoridades ejecutivas 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.

En este cuadro existe también la corrupción y la impunidad en la procuración y administración de justicia, por lo que muchos indígenas desesperan de acudir a la procuraduría de justicia, 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 (como violaciones) cometidos por elementos del Ejército contra la población civil indígena en zonas de conflicto o de agitación social.

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 los detenidos son víctimas de fabricación de delitos. En las prisiones, generalmente sobrepobladas, faltan servicios de salud, médicos, psicólogos, teléfonos y alimentación adecuada.

6.4 El conflicto en Chiapas

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 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, éste ha polarizado las posturas ideológicas y políticas de los contendientes, las ONG y la opinión pública en general.

6.5 Los desplazados

A raíz del 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 las autoridades federales 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 para 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.

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 ofreció.

6.6 Los paramilitares y la militarización

Parte de la situación de violencia que viven las comunidades indígenas en Chiapas se debe a las secuelas de la actuación durante los años 90 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 el perfil de esos grupos ha disminuido, se denuncia que no han sido desmantelados ni desarmados.

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 SEDENA 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 para las 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 pa-

ra 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, perpetrada 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 y que son ajenos a los hechos. Algunos se consideran víctimas de la intolerancia religiosa de otro sector de la comunidad, ya que dicen no haber tenido ninguna participación en el crimen. 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.

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 con 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 que en ocasiones los militares 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 en 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.

Existe una demanda acumulada e insatisfecha de servicios educativos, económicos y sociales para las comunidades indígenas, incluyendo las que habitan en centros urbanos y en regiones lejanas de su origen. En tales comunidades, la pobreza significa no solamente carencia de bienes y servicios, de vivienda y de infraestructura, sino también la exclusión económica, social, cultural y política. Durante más de medio siglo el indigenismo del Estado promovió el desarrollo de la comunidad y procuró canalizar servicios hacia las regiones indígenas, pero nunca contó con recursos suficientes ni sus planteamientos fueron prioritarios a nivel nacional. Desde que el gobierno anunció, 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.

6.7 Derechos de las mujeres, los niños y los migrantes indígenas

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 último estado una investigación de 100 mujeres indígenas 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 para una no indígena.

Las mujeres en Chiapas han sufrido desproporcionadamente la violencia en sus diferentes dimensiones. Un estudio señala: “Los hostigamientos sexuales y las violaciones a las mujeres de parte del Ejército Federal y de las fuerzas de seguridad pública, han sido arma permanente en la guerra contra los zapatistas. El porcentaje de violaciones tumultuarias atendidas en el Centro de Atención a Mujeres y Menores del Colectivo de Mujeres de San Cristóbal, ascendió de un 5% en 1993 a más de 30% en 1994... Las violaciones sólo ocasionalmente se denuncian y aún en estos casos, han quedado impunes generalmente.”

Los pocos datos que hay sobre niños indígenas son alarmantes. Según cifras oficiales, 56% de ellos 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.

Es dramática la situación de los migrantes indígenas –que lo son fundamentalmente por razones económicas–, entre los cuales la situación de mujeres y niños es particularmente vulnerable. En numerosas ciudades, inclusive el Distrito Federal, la mendicidad, el ambulante y 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 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 y mueren en el intento.

6.8 Educación, lengua y cultura

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.

Desde los años 60 la Secretaría de Educación Pública (SEP) 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. De hecho, el programa 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 SEP estima una eficiencia terminal en la educación primaria bilingüe de 73.5% contra 86.3% a nivel nacional. Como respuesta a insistentes demandas de las organizaciones indígenas fueron establecidas tres universidades indígenas (más otra en proyecto) así como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

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.³

6.9 La reforma constitucional y la recomposición de los pueblos indígenas

El amplio debate que ha generado la reforma constitucional de 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 produciría con la iniciativa de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión (CO-COPA). 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. 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 de la Nación para solicitar la nulidad del procedimiento, pero ésta las declaró improcedentes. Los pueblos indígenas se sintieron traicionados y descartados. El hecho que el Congreso no haya procedido a una amplia consulta sobre la reforma constitucional, como lo debería haber hecho de acuerdo con los compromisos adquiridos por México al ratificar el Convenio 169 de la OIT, motivó también quejas ante ese organismo.

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, además de que políticamente se requiere insistir en la necesidad de revisar dicho texto.” 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.”

Durante los años del conflicto tuvieron lugar 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 dismantelarlos.

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. Puede también verse como una aplicación creativa del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, garantizado en la Constitución.

6.10 Conclusiones

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 colocan a ésta en situación de franca desventaja frente al resto de la población nacional, en la medida en que es víctima de discriminación y exclusión social, y posee 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.

La reforma constitucional de 2001, producto tardío y adulterado de los Acuerdos de San Andrés, 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, ratificado por México.

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 al control del poder político local (presidencias y agencias municipales, comisariados de bienes comunales y ejidales).

Aparte de 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 cometido numerosas violaciones a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

Con frecuencia interviene en estos conflictos la fuerza pública (policías municipales, estatales y federales, y Ejército Mexicano) y también el sistema de procuración y administración de justicia (ministerio público, procuradurías civiles y militar, juzgados y tribunales, así como

el Poder Judicial federal). 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 ello conduce a la impresión de que los pueblos indígenas, pese a la retórica oficial en sentido contrario, son prescindibles para la sociedad mexicana mayoritaria.

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 en áreas urbanas. Los recursos que destina el gobierno a programas de desarrollo en regiones indígenas han sido insuficientes desde hace muchas décadas, lo cual se traduce en bajos índices de desarrollo económico, social y humano entre los pueblos indígenas. Los

partidos políticos prestan poca atención a la problemática indígena y las agendas legislativas a nivel federal y estatal le atribuyen baja prioridad.

En 2003 se legislaron los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas y se creó una nueva institución, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que sustituye al Instituto Nacional Indigenista. 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 caracterizó al indigenismo durante más de medio siglo, pero se encuentra muy restringida por las limitaciones y los recortes al presupuesto público, así como por la evidencia de que la problemática de los pueblos indígenas no es de alta prioridad para el Estado nacional. 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.

6.11 Propuestas

Legislación constitucional

- Que el Congreso de la Unión reabra el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena, con el objeto de establecer claramente 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.
- Que las legislaturas de los estados 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

- Que la búsqueda de la paz negociada en Chiapas sea retomada como tema de alta prioridad en la agenda de política interna del gobierno federal.
- Que el Estado respete la existencia de los Caracoles y “juntas de buen gobierno”, y mantenga 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.
- Que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional reanude 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

- El Convenio 169, siendo el único instrumento internacional vinculante que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y que ha sido ratificado por México, deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas.
- 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.

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

Conflictos agrarios y ambientales

- 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.
- Crear una comisión especial interdisciplinaria y representativa de pueblos indígenas, 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.
- 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.
- Se recomienda asociar a las comunidades indígenas en el manejo, administración y control de las áreas naturales protegidas en sus territorios o regiones, tomando en cuenta los ordenamientos ecológicos comunitarios.
- 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.
- 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 los derechos e intereses de las comunidades deberán ser respetados.
- 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 y comerciales que pudieran existir.
- 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.

La justicia

- Deberá revisarse a fondo, con criterios amplios y flexibles, el sistema de procuración y administración de justicia para los indígenas a nivel nacional, para lo cual sería conveniente constituir una comisión multidisciplinaria con amplia participación de los pueblos indígenas y de los organismos de derechos humanos.
- Deberá igualmente revisarse la justicia agraria en cuanto afecta a los derechos colectivos de las comunidades y pueblos indígenas.
- 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.
- Se recomienda fortalecer y consolidar el área de atención a la justicia para indígenas en la CDI en materia de peritajes, programa de preliberación de indígenas presos, asesoramiento a gobiernos estatales y municipales, así como al Poder Judicial y la justicia agraria, y a la sociedad civil en materia de justicia indígena.
- 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.
- El sistema nacional de *ombudsman* debe fortalecer sus áreas de atención a los derechos humanos indígenas, con particular énfasis en los aspectos no jurisdiccionales del sistema judicial (traductores, defensorías de oficio, pago de fianzas y otros).
- El Poder Judicial (federal y de los estados) y el sistema nacional de *ombudsman* deben velar insistentemente 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.
- Cualquier información confiable sobre violaciones de mujeres/niñas indígenas deberá ser investigada de oficio por el ministerio público, aunque no medie denuncia formal.
- La costumbre jurídica indígena deberá ser reconocida y respetada

- en toda instancia judicial que involucre a una persona o comunidad indígena.
- Se recomienda a las comunidades y pueblos indígenas que la aplicación en su ámbito de las costumbres jurídicas tradicionales debe hacerse 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.
- 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.
- 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.

La militarización y los grupos armados

- 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).
- Cuando así lo demanden las comunidades indígenas, el Ejército deberá ser replegado de las inmediateces de éstas y su presencia y actividades en zonas indígenas deberán ser estrictamente compatibles con sus deberes constitucionales.

Indígenas migrantes

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

Notas

1 La abogada Digna Ochoa, quien defendió a ecologistas en el estado de Guerrero, fue encontrada muerta en 2001 en circunstancias que aún no han sido aclaradas por la justicia. En agosto de 2003 fue asesinada la defensora Griselda Tirado de la Organización Indígena Totonaca en el estado de Puebla.

2 Informe del Relator Especial para la Independencia de los Jueces de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (E/CN.4/2002/72/Add.1)

3 Ver en este Diagnóstico, el capítulo sobre "Derechos Civiles".