



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**CONTEXTO JURÍDICO ECONÓMICO DE LOS
DESPLAZAMIENTOS INTERNOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
PAUTAS PARA SU REGULACIÓN**

T E S I S

**Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

MIGUEL ÁNGEL GUERRERO LÓPEZ

ASESOR: LIC. JOAQUÍN VITE PATIÑO

MÉXICO, D.F.

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos:

A la gran señora que es mi má;
a mi má y mi pá;
a la familia (hermes, hércules y juan);
a mi familia;
y a mi siempre grandiosa novia Eli:
sin tu apoyo e inspiración, nada sería posible.

ÍNDICE

CONTEXTO JURÍDICO ECONÓMICO DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. PAUTAS PARA SU REGULACIÓN.

Índice

Introducción

Capítulo 1. Contexto jurídico internacional de los desplazamientos internos

1.1.	Situación del desplazado interno	12
1.2.	Protección de los desplazados internos	15
1.3.	Protección internacional de los desplazados internos	18
	1.3.1. Derecho Internacional Humanitario	20
	1.3.2. Derecho Internacional de los derechos humanos	23
	1.3.1. Derecho de los Refugiados	36
1.4.	Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Organización de las Naciones Unidas	38
1.5.	Protección de los desplazamientos internos de los pueblos indígenas en instrumentos internacionales	43
	1.5.1. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales	45

1.5.2. Instrumentos internacionales creados a partir de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo	55
1.5.3. Políticas del Banco Mundial concernientes a los pueblos indígenas	57
Capítulo 2. La Legislación mexicana frente a los desplazamientos internos de los pueblos indígenas	
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	66
2.1.1. La existencia con las reformas constitucionales de 1992	66
2.1.2. El tropiezo de la reforma constitucional en 2001	68
2.2. Legislación Federal	80
2.2.1. La inexistencia de regulación en la Ley Agraria	81
2.2.2. Los avances en La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	83
2.2.3. La ambigüedad en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	88
2.2.4. La integración en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable	91
2.2.5. La omisión en la Ley General de Asentamientos Humanos	92
2.2.6. El peligro en Ley de Bioseguridad de Organismos	

Genéticamente Modificados	94
2.2.7. El incumplimiento de la Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas	96
2.3. Constituciones y legislaciones locales	98
Capítulo 3. Panorama de los desplazamientos internos de los pueblos indígenas en nuestro país	
3.1. La negación histórica	110
3.2. Situación de los desplazamientos internos en México	122
3.3. Contexto en el que se presentan	131
3.4. Los proyectos de desarrollo como causa del problema	137
3.4.1. El cancelado (Plan Millenium)	137
3.4.2. El parcialmente consumado (Proyecto Istmo de Tehuantepec)	138
3.4.3. El detenido (La Parota)	139
3.4.4. El que ejemplifica la necesidad de regulación (Plan Puebla Panamá)	142
3.5. Un caso especial (Reserva Integral de la Biosfera de Montes Azules)	146

Capítulo 4. Pasos hacia su regulación

4.1. Los tratados internacionales y nuestra legislación	158
4.1.1. Panorama general	158
4.1.2. La armonización con el Derecho interno	163
4.1.3. La jerarquía en el sistema jurídico	167
4.1.4. La relación con los derechos humanos	175
4.2. Experiencias latinoamericanas de regulación	182
4.2.1. Brasil	182
4.2.2. Nicaragua	185
4.2.3. Panamá	189
4.3. Rumbo a una regulación en México	191
4.3.1. Las recomendaciones	192
4.3.2. Las pautas para su regulación	197
Conclusiones	204
Fuentes de Consulta	218

INTRODUCCIÓN

Nuestro país ostenta una gran riqueza cultural, la cual proviene de una tradición milenaria y de diversos acontecimientos que se han suscitado a lo largo de su historia. Ese tránsito inicia con la aparición de las primeras culturas mesoamericanas en el territorio que hoy ocupamos, pasando por la plenitud alcanzada en la Gran Tenochtitlán y por su estrepitosa caída a manos de conquistadores españoles; con ello, inicia un proceso de exterminio de esa cultura que ha resistido para no desaparecer y alimenta a un movimiento que daría vida a la Nación mexicana, en un episodio que parece reflejarse en nuestros días con la confrontación ideológica de liberales y conservadores.

Además ha recorrido una brecha de desigualdad entre los que más tienen y los que cuentan con precarias condiciones de vida, hasta dar paso a la gesta revolucionaria que plasmaría la mayoría de los ideales que enarboló, para dar paso al constitucionalismo social que sienta las bases de un Estado Nacionalista, el cual fue visiblemente vulnerado por el ineficaz ejercicio de gobierno, dando pie a justas demandas sociales que encontraron represión en lugar de una oportuna atención. Finalmente nos encontramos con la caducidad de un régimen de gobierno en la era de la globalización económica y una idea, basada en mercadotecnia, de estar abordando a la transición democrática con un saldo social preocupante.

Desde la conquista española de 1521 hasta nuestros días, ha predominado una visión histórica donde los pueblos indígenas de México permanecen bajo políticas asistencialistas que los relegan de los beneficios del progreso nacional y limita su desarrollo; sin embargo, han logrado superar los embates que niegan sus derechos. A ésta situación debemos agregar el asedio de los territorios que han ocupado, por parte de diversos intereses que en muchas ocasiones obligan a los pueblos a dejar su lugar de origen, ocasionando los desplazamientos internos.

El aumento de éste fenómeno a nivel mundial y la sensibilización sobre la problemática que enfrentan las personas desplazadas, han sido factores determinantes para que la comunidad internacional ponga atención en los desplazamientos internos que sufren diversos sectores sociales. Los desplazados tienen carencias en la satisfacción de sus necesidades mínimas y exponen su integridad física y vida, circunstancias que se acentúan más en personas con una debilidad física mayor como es el caso de las niñas, niños, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres y grupos que por sus condiciones son vulnerables, como el caso de los pueblos indígenas.

Esa atención se ha centrado en la manera de cómo salvaguardar los derechos de las personas desplazadas y en la aplicación de las disposiciones contenidas en el Derecho Internacional, toda vez que se enfrentan a los desplazamientos sin una legislación interna que las proteja.

En nuestro país, se tomó conciencia de ésta situación con la aparición pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1° de enero de 1994, como muestra del rechazo a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; de igual forma, incidieron los anuncios y puesta en operación de proyectos de desarrollo que afectan de manera directa los territorios de pueblos indígenas, (por citar como ejemplo el denominado Plan Puebla Panamá) y el debate que se desató por las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena realizadas en 2001.

De ahí que analicemos el marco jurídico internacional y nacional sobre desplazamientos internos, particularizando en los pueblos indígenas. Para ello, estudiamos las disposiciones de tres ramas del Derecho Internacional (normas internacionales de los derechos humanos, Derecho Humanitario Internacional y Derecho de los Refugiados); el marco constitucional, la legislación federal y local de nuestro país; así como diversos instrumentos y políticas de organismos internacionales, a efecto de determinar si existe una regulación sobre el tema en

estudio. Mención especial hacemos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales; así como de la firma de los Acuerdos de San Andrés Larrainzar.

Posteriormente profundizamos en el contexto histórico, social y económico en el que se viene desarrollando éste fenómeno en México, con la finalidad de entender las causas que originan la problemática; hacemos también una revisión de la política seguida en nuestro país respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y reflexionamos sobre proyectos de desarrollo que se han aplicado y/o propuesto, producto de la globalización económica bajo el discurso del Desarrollo Sustentable. Sobre el particular destacamos la tensión originada por el caso de la Reserva Integral de la Biosfera de Montes Azules, en el Estado de Chiapas.

Enfatizamos que se parte de la presunción de un interés en la explotación de los recursos naturales que se encuentran en tierras de pueblos indígenas, como consecuencia de diversos proyectos de desarrollo, ocasionando desplazamientos internos; al ocurrir éstos, se corre el riesgo de que se rompa el tejido social y la composición de los pueblos originarios, por lo que estaría en peligro su existencia y la gran diversidad pluricultural que ha dado sustento a nuestro país.

Como se analizan instrumentos internacionales que tienen relación con el tema en estudio, abordamos también lo relativo a los tratados internacionales en cuanto a su jerarquía y armonización en el sistema jurídico nacional, poniendo énfasis en aquellos de derechos humanos; resaltamos la denominada *cláusula democrática* contenida en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, en función de que se relaciona con la aplicación del Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona surgido en el marco de dicho Acuerdo. Lo anterior para mostrar cómo los proyectos de desarrollo son una de las causas principales de desplazamientos internos de pueblos indígenas y que no se respetan sus derechos humanos.

Para llegar al apartado de las pautas de regulación sobre la materia en nuestro país, referimos experiencias latinoamericanas sobre el tema; además citamos las recomendaciones que han hecho diversos organismos internacionales de la situación de las personas desplazadas en México, especialmente de pueblos indígenas.

A lo largo del estudio realizado, manifestamos la necesidad de que los pueblos indígenas estén presentes y formen parte de todos los procesos que directa o indirectamente les atañen, pues debe hacerse realidad la consigna expresada por ellos mismos y que proclama: *¡Nunca más un México sin nosotros!*

CAPÍTULO 1.

CONTEXTO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

CAPÍTULO 1. CONTEXTO JURÍDICO INTERNACIONAL DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS

1.1. Situación del desplazado interno

A principios de los años noventa y finales de la Guerra Fría proliferó un nuevo tipo de conflictos internos, dando lugar a un número significativo de personas que fueron desplazadas del lugar donde habitaban dentro de su propio país, incluso de la misma región; a dicho fenómeno se le denominó desplazamientos internos.

Se ha tratado de negar el origen principal de dichos desplazamientos, ya que a los intereses políticos y económicos sobre el aprovechamiento y control de los recursos naturales de las zonas donde están asentadas las personas desplazadas, se les ha mostrado como conflictos de índole religiosa, étnica o de identidad. Además se ha aprovechado el panorama de las recientes intervenciones bélicas de una Nación sobre otros Estados y los conflictos armados que se dan al interior de los países o entre estos, auspiciados por un afán de control geoestratégico de los recursos naturales.

A lo anterior, debemos sumarle el debate que se desató en la comunidad internacional acerca de la escasa protección de las personas en su carácter de desplazados internos.

De tal manera, el aumento de los desplazamientos internos en diversos países, con el consecuente conocimiento de la situación que viven las personas afectadas, ha dado origen a una preocupación sobre el tema. Ello está por demás justificado, ya que los desplazados internos sufren carencias y privaciones, lo que expone su integridad física y supervivencia en todo el proceso que viven. Esto se ve mayormente reflejado en las personas que presentan una debilidad física mayor como es el caso de las niñas, niños, adultos mayores, mujeres, personas

con discapacidad y grupos que por sus condiciones son vulnerables, como el caso de los pueblos indígenas.

Dicha situación llevó a la comunidad internacional a la búsqueda de mecanismos que regulen los desplazamientos internos y protejan a las personas que los viven, a la vez de aplicar instrumentos institucionales que vinculen a los gobiernos con su cumplimiento para la tutela de los derechos de los desplazados internos.

Así tenemos, en primer lugar, la descripción de los desplazamientos internos aceptada por la comunidad internacional que fue elaborada por Francis Deng, representante del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la cuestión de los desplazados internos. Dicha descripción es enunciada en el documento titulado *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, el cual fue producto de un largo proceso de discusión y análisis sobre la regulación de nuestro tema y que define a los desplazados internos como *“Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.”*¹

Podemos decir que los desplazamientos internos son producto de las circunstancias que obligan a las personas a desplazarse dentro de su propio territorio a raíz de un conflicto armado o de tensiones internas. Se trata de personas civiles, es decir, que no están involucradas en hostilidades o conflictos bélicos y que, como tal, deben gozar de la protección del Derecho Internacional Humanitario.

¹ Principios Rectores de los desplazamientos internos, numeral 2, elaborados por Francis Deng, Representante del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas para la cuestión de los desplazados internos, disponible en www.unhcr.org

En segundo lugar tenemos la tutela que se brinda a los desplazados internos que, para efectos de estudio, enmarcamos su protección en categorías de personas que se encuentran en situaciones muy variadas. Este tipo de protección se refiere a personas en general, sin importar las circunstancias en las que se encuentren, es decir, se cubren las necesidades en situaciones diversas de las personas, aunque debemos señalar que puede haber algún supuesto que no se contemple en la definición de desplazados internos que citamos líneas atrás.²

El debate que se ha generado por los desplazamientos internos y que llevó a que se pusiera especial atención con la redacción de los Principios Rectores, no ha satisfecho del todo a diversos sectores; tal es el caso del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que, al hablar sobre la definición que da la ONU sobre los desplazados internos menciona: *“...no parece que pueda aplicarse fácilmente con fines operacionales, ya que abarca a un grupo tan amplio y con necesidades tan diversas que rebasa la capacidad y los conocimientos de cualquier organización. Por ello, diversas organizaciones humanitarias se apartan de esa definición a la hora de determinar qué personas entran en el ámbito de sus actividades y cometido. Algunas emplean criterios que restringen la categoría de beneficiarios, concentrándose, por ejemplo, en las personas que son víctimas de persecución.”*³

A pesar de opiniones como ésta, la definición mencionada es con la que se ha trabajado y marcado la pauta para que organismos internacionales, gobiernos y otros sectores se encarguen de la regulación en la materia.

La definición citada presenta una visión muy amplia de situaciones sobre desplazamientos internos y con ello se ha concluido que bs casos que abarcan son: situaciones de tensiones y de disturbios, o desastres en que es aplicable el Derecho de los derechos humanos; situaciones de conflicto armado no internacional en las que rigen los principios básicos del Derecho Humanitario y

² Cfr. LAVOYER, Jean Philippe, Principios Rectores relativos al desplazamiento de personas en el interior de su propio país, Revista del Comité Internacional de la Cruz Roja, No.147, septiembre 1998, págs. 509-522.

³ Los desplazados internos: Cometido y función del Comité Internacional de la Cruz Roja, Revista del Comité Internacional de la Cruz Roja, No. 838, enero 2000, pág. 480.

muchas garantías relativas a los derechos humanos; y situaciones de conflicto armado entre Estados, en las que las disposiciones pormenorizadas del Derecho Humanitario son primordialmente operacionales y son aplicables muchas normas fundamentales de derechos humanos.⁴

Por otra parte, para Awn Shawhat Alkhasawneh, los desplazamientos internos entrañan políticas que tienen por objeto o por resultado obligar a las personas a que dejen, en contra de su voluntad, sus hogares y lugares de residencia habitual, en algunos casos, reinstalándonos en otra región del país.⁵

Para efectos del presente estudio adoptaremos la descripción que sobre desplazamientos internos hace Francis Deng en los Principios Rectores; sin embargo, debemos anotar que centrar la atención en personas desplazadas por una determinada circunstancia y no tomar en cuenta lo que sucede en otros sectores de la población, acarrea el riesgo evidente de que la protección se limite a esa categoría específica, en detrimento de otras personas que pueden encontrarse en una situación diversa. Es esencial decir que un conflicto interno afecta a todos los sectores de la sociedad; si se presenta una discriminación en la asistencia a las personas y no se ve como un planteamiento de asistencia global para los desplazados y el conjunto de la población, se puede ocasionar una tensión entre dichas partes.

1.2. Protección de los desplazados internos

A pesar de que los desplazados internos tienen las mismas necesidades por lo que respecta a la seguridad, la subsistencia y la dignidad, se les agrupa en varias categorías en función de los entornos muy diferentes en que viven. De ahí que la protección debe adaptarse a las necesidades de las personas desplazadas

⁴ Cfr. GOLDMAN, Robert K., Codificación de normas internacionales acerca de personas desplazadas en el interior de un país, Revista del Comité Internacional de la Cruz Roja No.147, septiembre 1998, pág. 503.

⁵ Véase informe del Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Consecuencias del traslado de Poblaciones, incluida la implantación de colonos, documento E/CN.4/Sub.2/1994/18, disponible en www.onu.org

y privilegiar los problemas específicos que se susciten dentro y fuera de ese grupo.

Además, debe tomarse en cuenta que la protección a los desplazados internos es desde la perspectiva de protección general a la población civil, con el fin de diseñar una estrategia integral para salvaguardar sus derechos e integridad física, a través de los instrumentos elaborados para tal efecto y que sean aplicados por gobiernos y diversas organizaciones que se han encargado de ello.

A partir de ahí, en 1999 tuvo lugar el desarrollo de talleres sobre protección, organizados por el CICR, en los que participaron organizaciones humanitarias, organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos y representantes de la ONU. En dichos talleres, los participantes coincidieron en que *"...el concepto de protección abarca todas las actividades tendientes a conseguir el pleno respeto de los derechos de las personas, de conformidad con la letra y el espíritu de la normativa pertinente (derechos humanos, derecho humanitario y derecho de los refugiados). Los agentes humanitarios y los defensores de los derechos humanos deberán realizar esas actividades en forma imparcial, y no basándose en la raza, el origen étnico o nacional, la lengua, el sexo, etc."*⁶

Es precisamente, la última parte de dicho concepto que ha inspirado a organizaciones humanitarias para desarrollar diversas acciones de asistencia para la protección de los desplazados internos, derivado de la falta de voluntad de las autoridades o bien, de su incapacidad para asumir dicha responsabilidad.

Sin embargo, dichas organizaciones no han querido limitar su actuar en la atención inmediata y fugaz de la problemática, sino que han fijado como meta propiciar un entorno favorable al respeto de la persona humana, ya sea que se

⁶ Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, Suiza, 1999, pág. 21, disponible en www.cicr.org

pretenda prevenir o poner fin a una violación, aplicar paliativos en los efectos inmediatos de la situación o restaurar las condiciones para una vida digna.

A raíz de eso, el ámbito de protección por parte de organizaciones humanitarias comprende tres tipos de actividades:⁷

- *Las acciones reactivas*, que se llevan a cabo durante la fase de emergencia, con el fin de poner fin a las violaciones, atenuar sus efectos o prevenir posteriores violaciones (por ejemplo, prestando ayuda alimentaria de urgencia, instalando un campamento o haciendo gestiones ante las autoridades responsables para detener un desplazamiento de la población);
- *Las acciones correctivas*, las cuales se emprenden después de la fase de emergencia y están encaminadas a restaurar la dignidad humana o a brindar condiciones de vida apropiadas para las personas que han sido víctimas de violaciones de sus derechos (podría ser la aplicación de un programa psicosocial para las mujeres víctimas de violaciones sexuales, la recepción y trámite de solicitudes para búsqueda de familiares o instalación de refugios que permitan regresar a los desplazados); y, por último,
- *La construcción del entorno*, con el fin de promover un ambiente social, cultural y jurídico propicio para el respeto por los derechos individuales, de conformidad con el espíritu y la letra de las normas correspondientes (como la enseñanza a oficiales de las normas relativas en la conducción de las hostilidades).

Algunas organizaciones aplican de manera simultánea dichas actividades o paulatinamente, ello varía dependiendo de las condiciones en las que se presente la situación de los desplazados, de los objetivos y de recursos humanos, financieros y materiales de la organización, o la actitud de las propias autoridades.

⁷ Cfr. Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, Suiza, 2000, pág. 46, disponible en www.cicr.org

A las actividades enunciadas recaen modos de acción o métodos de trabajo para llevarlos acabo, los cuales son:⁸

- *La persuasión*, que es empleada para convencer a las autoridades, a través del diálogo, con el objeto de poner fin a una violación o para ayudar a las víctimas de ésta;
- *La denuncia*, la cual es destinada a ejercer presión sobre la autoridad y apremiarla para que ponga fin a los actos que vulneran algún derecho o ayudar a las víctimas de una violación, tal es el caso de la publicación de informes sobre la situación que guardan los derechos humanos; y
- *La sustitución*, que opera cuando la organización actúa en lugar de la autoridad para poner fin a una violación o para ayudar a las víctimas; por ejemplo, mediante el suministro de alimentos o la instalación de letrinas.

La aplicación de dichos modos de acción, las organizaciones emplean el método adecuado para llevar a cabo sus propósitos. Sin embargo, es necesario revisar los instrumentos de protección jurídica de los desplazamientos internos a nivel internacional y los de carácter local, a efecto de conocer cuál es el margen de actuación de dichas organizaciones en lo aquí escrito.

1.3. Protección internacional de los desplazados internos

La relevancia que ha tomado el tema de nuestro estudio es tal, que la discusión llevó a cuestionar si las normas vigentes de Derecho Internacional consideraban la protección jurídica de los desplazados internos.

El debate ha girado entorno de que si el Derecho Internacional Humanitario y las normas internacionales que tutelan los derechos humanos contemplan dicha

⁸ Cfr. BONARD, Paul, Modes of Action Used by Humanitarian Players: Criteria for Operational Complementarity, documento de trabajo del Comité Internacional de la Cruz Roja, disponible en www.cicr.org

protección, o bien si el Derecho de los Refugiados contiene alguna disposición sobre el particular.

Lo anterior se agudizó más a raíz de la invitación que hiciera el Representante de la ONU para la cuestión de los desplazados internos a principios de los años noventa a gobiernos, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y diversos expertos, a efecto de que externaran su opinión sobre si el Derecho Internacional vigente cubría debidamente las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos o bien si existían deficiencias o lagunas en la normatividad.

Como era de esperarse, las diferencias de opinión se hicieron presentes, pues mientras unos opinaban que las normas de Derecho Internacional cubrían la protección de los desplazados, otros más se pronunciaron porque era muy vaga la regulación y se hacía indispensable una reforma integral que abarcara dichos preceptos de protección. Ello dio pie a que el Representante de la ONU para la cuestión de los desplazados, se abocara a realizar un estudio que se le ha denominado *Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas* y así contar con los elementos necesarios.

El análisis del estudio señalado, entra en la categoría de las normas internacionales de los derechos humanos; por ello, consideramos necesario reflexionar sobre tres conceptos que se han manejado en la disyuntiva de la protección de los desplazados internos en el Derecho Internacional, es decir, el Derecho Internacional Humanitario, las normas internacionales de los derechos humanos y el Derecho de los Refugiados. Delimitando el alcance que cada uno de los conceptos tiene y analizando la protección jurídica de los desplazamientos internos en cada caso, será preciso emitir opiniones en cuanto a la protección internacional sobre nuestro tema de estudio.

1.3.1. Derecho Internacional Humanitario

Para Jean Pictet, el Derecho Humanitario es esa parte considerable del Derecho Internacional Público que se inspira en el sentimiento de humanidad y que se centra en la protección de la persona en caso de guerra. Lo anterior, responde a que ésta rama del Derecho, hace una transposición de las preocupaciones de índole moral y humanitaria.⁹

Por su parte, el CICR entiende al Derecho Internacional Humanitario como las normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, cuya finalidad especial es solucionar los problemas de índole humanitario derivados de los conflictos armados, internacionales o no internacionales, y que restringen, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a utilizar métodos y medios de guerra.¹⁰

Así pues, el Derecho Internacional Humanitario, denominado también Derecho de los conflictos armados o Derecho de la guerra, se compone de normas cuya finalidad es, en tiempo de guerra, proteger a las personas que no participan o que ya no participan en las hostilidades, y limitar los métodos y medios de hacer la guerra.

Los principales instrumentos de Derecho Humanitario son los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus Protocolos adicionales del 8 de junio de 1977. Los Convenios de Ginebra protegen a las personas que son militares heridos, enfermos y náufragos (*Convenios I y II*), prisioneros de guerra (*Convenio III*), población civil, en particular, en territorio enemigo y en territorios ocupados (*Convenio IV*). En los Protocolos adicionales se mejora la protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades; además se limitan los medios y métodos utilizados en caso de guerra.

⁹ Cfr. PICTET, Jean, *Las dimensiones internacionales del Derecho Humanitario*, Instituto Henry Dunant, UNESCO, Madrid, España, 1990, págs. 17 y 18.

¹⁰ Idem.

En el Derecho Internacional Humanitario, se conocen dos ámbitos de protección:

- Los conflictos armados internacionales, siendo aplicables los Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional I de 1977, y
- Los conflictos armados no internacionales, que en situaciones de conflicto interno o de guerra civil, es aplicable el artículo 3º común a los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo II de 1977.

Los Convenios de Ginebra y los Protocolos contienen disposiciones muy específicas que son obligatorias para todos los conflictos armados y, por ser tema de nuestro interés, enumeramos las referentes a la protección de la población civil:

- *“Las personas que no participen o que ya no participen en las hostilidades, como son los heridos, los enfermos, los prisioneros y las personas civiles, serán respetadas y protegidas en todas las circunstancias.*
- *Las personas civiles serán tratadas con humanidad; se prohíben, en particular, los atentados contra la vida, cualquier tipo de tortura y de malos tratos, la toma de rehenes, las condenas dictadas sin previo juicio equitativo.*
- *Las fuerzas armadas deben hacer siempre la distinción entre las personas civiles, por una parte, y los combatientes y los objetivos militares, por otra; queda prohibido atacar a las personas y a los bienes civiles, se tomarán las debidas medidas de precaución para proteger a la población civil.*
- *Queda prohibido atacar o destruir los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (por ejemplo, los artículos alimenticios, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable,*

las obras de riego); se prohíbe, como método de guerra, hacer padecer hambre.”¹¹

En el caso de los desplazamientos internos, el artículo 17 del Protocolo adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (*Protocolo II*) se refiere así:

“1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto.”¹²

Por su parte, el artículo 49 del Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (*Convenio IV*) menciona que “...los traslados en masa o individuales, de índole forzosa, así como las deportaciones de personas protegidas del territorio ocupado al territorio de la Potencia ocupante o a la de cualquier otro país, ocupado o no, están prohibidos, sea cual fuere el motivo.”¹³

De lo anterior se deriva que los desplazamientos internos (forzados como los llama el Protocolo II o traslados como se refiere el Convenio IV), se encuentran regulados por estos instrumentos del Derecho Internacional Humanitario, al establecer su prohibición; además, en el Protocolo I, se dedica el Título IV

¹¹ Refugiados y personas desplazadas. Derecho Internacional Humanitario y Cometido del Comité Internacional de la Cruz Roja, documento de trabajo, disponible en www.cicr.org

¹² Artículo 17 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, disponible en www.onu.org

¹³ Artículo 49 del Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, disponible en www.onu.org

denominado Población Civil, en el que se enumeran una serie de garantías que ésta goza en los conflictos armados y, consecuentemente, las personas que puedan ser objeto de desplazamientos a causa de dichos conflictos, no obstante que están prohibidos.

Finalmente en éste apartado, el *artículo* 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra, es piedra angular de la protección de la población civil. Establece que las personas que no participen directamente en las hostilidades serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, prohibiendo los atentados contra la vida y la integridad corporal (especialmente homicidio en todas sus formas, tortura, mutilaciones y tratos crueles), la toma de rehenes, los atentados contra la dignidad personal (principalmente tratos humillantes y degradantes), así como las condenas dictadas y ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con las garantías judiciales fundamentales.

Esas disposiciones se repiten en el Protocolo II en el que además se prohíben los castigos colectivos, los actos de terrorismo y el pillaje de los atentados contra la dignidad personal, que incluye expresamente la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor.

Como podemos observar, el Derecho Internacional Humanitario establece ciertas reglas que tienen como finalidad proteger la integridad de las personas; sin embargo, debemos mencionar que aún acatándose las reglas que aquí se han citado, los desplazamientos continúan; incluso podemos afirmar que los conflictos armados internacionales y/o internos constituyen una de sus principales causas.

1.3.2. Derecho Internacional de los derechos humanos

Después de los excesos cometidos por las partes involucradas en la Segunda Guerra Mundial y el saldo trágico que arrojó éste acontecimiento, la comunidad internacional pudo percatarse de que los derechos fundamentales de las personas no eran respetados.

Así comienza a tomar forma lo que se conocerá como el Derecho Internacional de los derechos humanos¹⁴, el cual fue “...forjado a partir de la posguerra, con la aprobación por Naciones Unidas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948, esta nueva rama del Derecho ha ido creciendo a partir de la incorporación de nuevos tratados, declaraciones y una nutrida y abarcadora jurisprudencia desarrollada tanto por órganos regionales como internacionales de protección.”¹⁵

Fue así cuando empezó la internacionalización de los derechos humanos con las declaraciones de diversos instrumentos en la materia y con la adopción de los Estados a los mismos, formando parte de su legislación una vez cumplidos los procedimientos normativos de carácter interno.

Para Héctor Gros Spiell, “...el fenómeno de la internacionalización de la cuestión de los derechos humanos, manifestación específica de la actual internacionalización de muchos de los asuntos considerados tradicionalmente pertenecientes a la jurisdicción interna y de la ampliación conceptual o material, también llamada vertical, del contenido del derecho Internacional, ha hecho que el asunto de la protección y garantía de los derechos del hombre, sin dejar de ser una materia esencialmente regulada por el Derecho interno, haya pasado a ser una materia propia del Derecho Internacional.”¹⁶

En lo que a nuestro tema se refiere, los desplazamientos internos dentro de las normas internacionales de los derechos humanos, estudiaremos el documento titulado *Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas*, en el que se recogen los instrumentos jurídicos internacionales que establecen disposiciones sobre la materia.

¹⁴ Para efectos prácticos de nuestro estudio y evitar repeticiones con otras ramas del Derecho, hemos optado por referirnos a ese concepto como normas internacionales de derechos humanos.

¹⁵ CARBONELL, Miguel, et.al., Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 14.

¹⁶ CASCADO TRINDADE, Antonio Augusto, et.al., Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana, Editorial Porrúa, México, 2003, pág. 58.

De esa manera, se le conoce como *Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas* (Compilación), al informe que presentó el Representante de la ONU para la cuestión de los desplazados en la Asamblea General de dicho organismo, en el cual se aborda el estudio de las diversas normas jurídicas internacionales sobre la protección de las personas desplazadas.

La finalidad de dicho documento es exponer el marco de normas internacionales existentes en la protección de los desplazados internos y las obligaciones de los gobiernos; así como identificar las áreas donde el Derecho Internacional no responde adecuadamente a las necesidades de protección y de ayuda para personas desplazadas.¹⁷

Para presentar dicho documento, el Representante se basó en estudios realizados por el Instituto de Derechos Humanos Ludwig Boltzmann (Austria); la American Society of International Law y el International Human Rights Law Group (Estados Unidos de América). Los análisis fueron examinados por juristas y expertos en la materia durante 1994 y 1995, lo que dio como resultado un sólo documento, que fue aprobado en septiembre de 1995 y es lo que se conoce como *Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas*.

La Compilación reconoce que “...si bien el derecho vigente abarca muchos aspectos de especial importancia para los desplazados internos, hay esferas importantes en que el derecho no les ofrece suficiente protección, como cuando no existen normas expresas aplicables a las necesidades identificables de los desplazados.”¹⁸ Además, establece que las disposiciones de carácter internacional en la materia son insuficientes ya que, se dan los casos en que “...existe una norma general pero no se ha formulado ningún derecho específico que asegure la aplicación de la norma.”¹⁹

¹⁷ Cfr. Punto cuatro del documento E/CN.4/1996/52/Add.2 elaborado por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los desplazados, disponible en www.onu.org

¹⁸ Ibidem, punto nueve.

¹⁹ Idem.

Derivado de lo anterior se concluye que la protección de los desplazados internos en las normas de carácter internacional es insuficiente y se distinguen dos casos: “(el primero)...es el resultante de lagunas en la protección jurídica que se producen cuando no existen normas explícitas que traten de las necesidades identificables de los desplazados. En algunos supuestos puede haber una norma en el derecho relativo a los derechos humanos, mas no así en el derecho humanitario y viceversa... El otro caso de protección insuficiente se produce cuando existe una norma general sin que se haya formulado como corolario un derecho más concreto que garantice la aplicación de la norma general cuando lo requieran especialmente los desplazados internos.”²⁰

La Compilación entiende por desplazado interno la definición elaborada por Francis Deng, la cual anotamos líneas arriba; a su vez, alerta sobre las consecuencias que producen los desplazamientos como son el rompimiento del núcleo familiar y de los lazos culturales y sociales dentro de una comunidad; además de terminar con las relaciones estables de empleo, de hacer difícil o imposible las oportunidades educativas, de privar de una protección especial a las niñas, niños, mujeres, enfermos y personas de la tercera edad y de negar el acceso a los servicios que ofrece el sector público o privado para la satisfacción de sus necesidades.

El informe del Representante de la ONU para los desplazados, se enfoca a estudiar diversos ordenamientos del Derecho Internacional sobre la protección del tema en estudio. Así, se presenta un análisis de las normas internacionales de los derechos humanos, ya que éstas son aplicables a todas las situaciones; de igual forma, se analizan las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, el cual es vigente en las situaciones de conflictos armados internacionales o nacionales y también se expone la relación del Derecho de los Refugiados respecto a la tutela de los desplazados en determinadas circunstancias, en las que se pueden hacer valer las disposiciones de ésta rama del Derecho Internacional.

²⁰ Ibidem, punto 41.

En lo que respecta a las normas internacionales de los derechos humanos, la Compilación evoca lo señalado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Carta de las Naciones Unidas, pues reconocen los derechos y libertades fundamentales de las personas que son inherentes a la dignidad humana; además establecen la obligación del Estado de respetar y asegurar dichos derechos y libertades. De ahí que en diversos ordenamientos internacionales se encuentren disposiciones que, no en un sentido estricto ni explícito, tutelan los derechos de los desplazados internos y en algunos casos se llega a su prohibición. Destacamos que ello no se establece en estricto rigor, sino que se deduce después de una interpretación.

Al reconocer al Derecho Humanitario como la rama del Derecho Internacional que protege los derechos de las víctimas de conflictos armados al interior y fuera de un país, la Compilación hace un repaso de los ordenamientos que son parte del Derecho Humanitario; derivado de ello, establece que el Comité Internacional de la Cruz Roja supervisa y coadyuva en la aplicación del mismo, de acuerdo a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y a sus Protocolos adicionales, con lo que se contribuye a una protección y ayuda de las personas desplazadas al interior de su país en situaciones de conflicto.

Con la consideración de las ramas del Derecho Internacional que estamos analizando, la Compilación reconoce tres situaciones donde se dan desplazamientos internos, las cuales son reguladas por ordenamientos jurídicos en especial y son:²¹

- *Las situaciones de tensiones y de disturbios o de desastres*, donde son aplicables las normas de los derechos humanos.

²¹ Ibidem, punto 27.

- *Las situaciones de los conflictos armados no internacionales* regidos por algunos de los principios del Derecho Humanitario y por muchas garantías de los derechos humanos.
- *Las situaciones del conflicto armado de un Estado a otro* donde las disposiciones del Derecho Humanitario llegan a ser sobre todo operativas, aunque muchas garantías importantes de los derechos humanos siguen siendo aplicables.

Los disturbios o tensiones tienen como característica que no existe conflicto armado, pero sí hay circunstancias donde se da el uso de la fuerza o medidas de represión por parte de algún agente del Estado con la finalidad de mantener el orden público o restaurarlo, o bien, de cumplir con alguna función encargada al órgano estatal. En tanto, los desastres son entendidos como fenómenos de la naturaleza o provocados por el hombre, tales como una sequía, inundación, incendio o hambruna.

En esos casos, los desplazamientos pueden originarse para protegerse de las tensiones, disturbios o los desastres, salvaguardando la integridad física de las personas.

Las normas de los derechos humanos son aplicables, ya que existen diversos ordenamientos en los cuales se establecen los derechos que gozan todas las personas en cualquier circunstancia. Además, en la situación que se comenta, el Estado tiene la obligación de respetar y hacer respetar tales derechos, como el derecho a la vida o a la salud. Por otra parte, el Derecho Humanitario no puede aplicarse en función de que no existe conflicto armado alguno.

Los desplazamientos internos ocasionados por un conflicto armado no internacional, son tutelados por las normas del Derecho Humanitario y de los derechos humanos, en función de que existe un conflicto armado y deben

respetarse las garantías y libertades otorgadas a toda persona; aunque deben observarse aquí las restricciones de los derechos que puede establecer el Estado con motivo del conflicto armado (por ejemplo un toque de queda), pero respetando las cláusulas de las normas sobre derechos humanos que claramente especifican los derechos que no pueden ser restringidos o derogados, como la vida, libertad de pensamiento, prohibición de la esclavitud y de la tortura o el uso retroactivo de la ley penal.

La protección de los desplazados internos en situaciones de un conflicto armado no internacional se da en una relación estrecha entre el Derecho Humanitario y las normas de los derechos humanos. Dicha relación se ve reflejada en lo que se ha denominado el artículo 3º común a los Convenios de Ginebra de 1949, en el cual se establece la obligación de los Estados parte de respetar los derechos que se le otorgan a las personas sean desplazadas o no, y de la prohibición de que sean atacadas si no forman parte del conflicto armado.

Para el caso de las situaciones de un conflicto armado de un Estado a otro, es decir, un conflicto internacional, las normas del Derecho Humanitario que se aplican a la protección de los desplazados internos se definen en un sentido operativo en cuanto a la obligación de los Estados de respetar sus derechos. Así, la Cuarta Convención de Ginebra de 1949 y el Protocolo I adicional de dicha Convención aplicable a los conflictos armados internacionales, establecen la obligación del Estado extranjero de respetar los derechos de las personas en un territorio que no le pertenece a dicho Estado; por otra parte, las prerrogativas del Protocolo I dan protección a la población civil en general, o sea, la que no participa en los enfrentamientos armados, por lo que entran aquí los desplazados internos. Sin embargo, existe un número reducido de países que han adoptado éste Protocolo, por lo que la protección de los desplazados internos se encuentra muy limitada en estos casos.

En el caso de las normas de los derechos humanos, se aplican las mismas disposiciones que para las situaciones de los conflictos armados no internacionales.

Aunque la Compilación refiere un amplio estudio sobre diversos ordenamientos del Derecho Humanitario y de las normas internacionales de los derechos humanos, una vez presentado dicho informe ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, se llegó a la conclusión de que era necesario realizar un análisis por separado de las normas que protegen a los desplazados y que dan derecho a no ser desplazado en particular. Lo anterior para tener una visión más amplia sobre la protección jurídica de los desplazamientos internos y leerse en conjunto con la Compilación.

Se preparó un documento denominado *Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas, Parte II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios* (Documento E/CN.4/1998/53/Add.1). Dicho estudio fue preparado por la griega María Stavropoulou, revisado por diversos expertos en Ginebra entre 1996 y 1997, entre los cuales se encontraban Robert K. Golman (Estados Unidos de América), Walter Kälin (Suiza), Manfred Nowak (Austria), Daniel Helle de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jean-Francois Durieux de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Toni Pfanner y Jean Phillippe Lavoyer del CICR.²²

El documento referido muestra un análisis de la legislación internacional que implícita o explícitamente prohíbe los desplazamiento internos; sin embargo, un aspecto que es importante destacar es que el estudio menciona las diversas disposiciones en las que se prohíben los desplazamientos que llama arbitrarios, es decir, los que no se encuentran justificados por causa legal o de hecho alguna.

²² Cfr. Punto 2 del documento E/CN.4/1998/53/Add.1, elaborado por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los desplazados, disponible en www.unhcr.org

Por lo que deja abierta la posibilidad de que los desplazamientos internos se pueden llevar a cabo, siempre y cuando se respeten las pautas que puede marcar la legislación, ya sea en el ámbito local o internacional.

Derivado de ello, se establecen cuatro tipos de violaciones a los derechos de las personas en los desplazamientos arbitrarios:²³

- En el caso de que los desplazamientos se basen en motivos que no están permitidos conforme al Derecho Internacional, y se esté vulnerando el derecho a la libre circulación y el de residencia, así como el de la inviolabilidad del hogar y la vivienda.
- Cuando se da un desplazamiento y no se respetan las garantías de procedimiento.
- Si se da un desplazamiento, puede llegarse a la violación de otros derechos, tales como la libertad personal, el derecho a no ser torturado o sometido a tratos inhumanos o degradantes o el derecho a la vida.
- Los desplazamientos pueden acarrear consecuencias que impidan el uso y goce de otros derechos humanos.

De lo anterior se deduce que el Estado, al ser garante de los derechos de las personas y el encargado de respetar y hacer respetar las leyes, debe adoptar diversas medidas a efecto de que no se vulneren los derechos de las personas que se vean sometidas a un desplazamiento.

En el documento en estudio se reconoce que existe un limitado número de disposiciones jurídicas de protección sobre el tema; sin embargo, las existentes

²³ Ibidem, punto 4.

apuntan a la regla general de que el desplazamiento no puede llevarse a cabo de manera arbitraria.

Con dicho reconocimiento, se hace un análisis de los ordenamientos que contienen derechos que implícitamente prohíben los desplazamientos internos de manera arbitraria. Para tal efecto, haremos los siguientes comentarios sobre ciertos derechos que contienen la prohibición de los desplazamientos internos, con base en el documento citado.

- *Derecho a circular libremente y a escoger lugar de residencia.*

El artículo 13 párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que *“Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”*; de igual forma, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el párrafo 1 de su artículo 12 menciona que *“Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”*; además en algunos instrumentos jurídicos de carácter regional, como la Convención Americana, la Carta Africana y la Convención Europea, encontramos disposiciones semejantes; por lo que los derechos de libre tránsito y a elegir el lugar de residencia de las personas, forman parte del Derecho Internacional vigente y se encuentran debidamente tutelados.

Por lo que los desplazamientos internos constituyen la negación del derecho a circular libremente en el territorio de un Estado y de elegir el lugar de residencia, pues en aquellos las personas se ven obligadas a salir de su hogar a efecto de no sufrir las consecuencias de alguna situación que es ajena a su voluntad y no gozan de la garantía de circular libremente por el territorio, ya que están sujetos a la protección de su integridad física o al hecho de evitar la circunstancia por la cual huyeron de su residencia.

Lo anterior, no obstante que los propios documentos que enunciamos contemplan determinadas situaciones que restringen el derecho en estudio, ya que “...no podrán ser objeto de restricciones (el derecho a la libre circulación y elegir el lugar de residencia) salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).”²⁴ De ello se deriva que deben existir restricciones expresamente para dichos derechos, debidamente fundadas y fundamentadas por la autoridad estatal para llevarlas a cabo, cosa que no es aplicable en el caso de los desplazamientos internos.

- *Protección contra las injerencias en la vida privada de las personas.*

El artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación”; asimismo, la Convención Europea o la Convención Americana contemplan situaciones similares.

Debemos destacar que una injerencia ilegal es aquella que va en contra de lo establecido en los instrumentos jurídicos nacionales o internacionales; y se considera arbitraria aquella que sea contrario a lo justo o razonable.²⁵ Por tal motivo, en el caso de presentarse el desplazamiento interno, hay una injerencia ilegal y arbitraria, ya que no existe ningún fundamento legal que justifique el proceder o alguna causa razonable para que se motive un desplazamiento forzoso de las personas.

²⁴ Artículo 12, párrafo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponible en www.onu.org

²⁵ Para tal efecto tomamos la definición que proporciona el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española sobre arbitrariedad al afirmar que es un “Acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado solo por la voluntad o el capricho”, consultado en www.rae.es

- *Prohibición de la discriminación.*

“Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” es lo que establece el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos;²⁶ además, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, brinda garantías sobre el derecho a no ser objeto de discriminación.

En estas disposiciones encontramos de manera implícita la prohibición de los desplazamientos internos, ya que debemos recordar que una de las causas de los mismos es precisamente la discriminación en las formas que se enumeran, cuando se presenta la segregación racial o desplazamiento de su lugar de origen por pertenecer a un determinado grupo social, político o religioso.

Por otra parte, entendemos por discriminación racial *“...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades, en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública...”*²⁷ según la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

²⁶ Artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponible en www.onu.org

²⁷ Artículo 1° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, disponible en www.onu.org

- *Prohibición del genocidio.*

Por genocidio entendemos “...cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

- a. Matanza de miembros de grupo;*
- b. Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros de grupo;*
- c. Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;*
- d. Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;*
- e. Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo*²⁸

El genocidio es una violación al derecho a la vida y constituye un delito de carácter internacional cometido en cualquier momento.

Algunos casos de genocidio que se han presentado en países como Yugoslavia o Rwanda bajo la forma de limpieza étnica, han derivado también en desplazamientos internos de personas o grupos, vulnerando todos los derechos que son conexos al respeto a la vida e integridad física de las personas; además de todos los supuestos que hemos señalado líneas atrás sobre la prohibición implícita a los desplazamientos internos en ordenamientos jurídicos de carácter internacional.

Con esas consideraciones, termina el estudio propuesto en la Compilación y nos brinda algunos elementos para emitir la opinión sobre la regulación de los desplazamientos internos en las normas de Derecho Internacional, lo cual lo haremos al término de nuestro siguiente análisis de otra rama del Derecho.

²⁸ Artículo 2° de la Convención sobre el Genocidio, disponible en www.onu.org

1.3.3. Derecho de los Refugiados

En agosto de 1921, se realizó una Conferencia de la entonces Sociedad de las Naciones, a la que asistieron 13 países y sociedades de la Cruz Roja, lo anterior para iniciar un programa de asistencia a todas las personas desplazadas y que vivían en condiciones inhumanas. El encargo de dicho programa recayó en el delegado de Noruega ante la Sociedad de Naciones, Fridtjof Nansen.

La Conferencia se produce a raíz de los acontecimientos de la Primera Guerra Mundial y ante la negativa de algunas Naciones de cesar las intervenciones armadas.

Fridtjof Nansen, realizó una incesante labor con su cometido, al pedir ayuda a las Naciones a efecto de que se brindara asistencia a las personas que eran desplazadas de su país por causa de los conflictos bélicos; dicho activismo lo llevó a recibir el premio Noble de la Paz en 1923.

Los llamados de Nansen se resumen en la siguiente frase que pronunció en una de las conferencias de la Sociedad de las Naciones: *"...en nombre de la humanidad, en nombre de todo aquello que es noble y sagrado para nosotros, os suplico, a todos vosotros que tenéis esposa e hijos. Desde esta tribuna hago un llamado a los gobiernos y pueblos de Europa, y al mundo entero, para pedir su ayuda y asistencia."*²⁹

A partir de lo anterior y con los sucesos de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la ONU, éste organismo decide la creación de la Organización Internacional del Refugiado en 1946 y en 1949 se nombra un Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados. Posteriormente, producto de diversos debates, surge la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados que constituye el pilar del Derecho de los Refugiados.

²⁹CANCADO TRINDADE, Antonio Augusto, op.cit., pág. 84.

Consideramos que ésta rama del Derecho no puede ser una referencia directa para la protección de los desplazados internos, ya que el estado jurídico de los sujetos de derecho al que están dirigidas sus disposiciones, es diferente al de los desplazados internos; es decir, mientras la persona refugiada se define como aquella que tenga *"...miedo fundado de ser perseguido por razones de raza, de religión, de nacionalidad, de calidad de miembro de un grupo social particular o de la opinión política, no pueda fuera del país de su nacionalidad y sea, o debido a tal miedo, es poco dispuesto servirse de la protección de ese país; o quién, no teniendo una nacionalidad y no estando fuera del país de su residencia habitual anterior como resultado de tales acontecimientos, no puede o, debido a tal miedo, es poco dispuesto volverle"*,³⁰ por lo que un refugiado cruza la frontera de su Estado, mientras las personas desplazadas permanecen en su país de origen.

Sin embargo, las disposiciones del Derecho de los Refugiados pueden aplicarse por analogía en determinadas circunstancias, en función de que tanto las personas desplazadas internamente como los propios refugiados, se han visto forzados a huir de sus hogares por situaciones similares. No obstante, se debe tomar en cuenta que los refugiados no son ciudadanos del país en el que se encuentran y los desplazados internos sí, razón por la que las prerrogativas que otorgan los ordenamientos jurídicos nacionales son diversas.

Una vez analizadas y comentadas diversas disposiciones del Derecho Internacional, podemos decir que si bien existen en diversos ordenamientos internacionales, de manera implícita y en algunos otros explícita, la protección de los derechos de los desplazados internos y la prohibición del fenómeno, existen muchas deficiencias aún que serían subsanadas con una regulación específica en la materia y con las reformas necesarias para que se incluyan los supuestos que

³⁰ Artículo 1° de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, disponible en www.onu.org

atañan a cada legislación en particular sobre la tutela de las personas desplazadas y la prohibición de los desplazamientos.

Argumentamos lo anterior, debido a que existe un documento que concentra en buena medida algunas disposiciones, pero carece de carácter obligatorio para ser cumplido por los agentes estatales o demás actores que se encuentren involucrados en el fenómeno de los desplazamientos internos. Esto ha derivado en la falta, en algunos casos como México, de una legislación interna que contemple lo que se menciona en los ordenamientos internacionales sobre derechos humanos, Derecho Humanitario y Derecho de los Refugiados, tratándose de nuestro tema de estudio.

1.4. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la Organización de las Naciones Unidas

Producto de diversas disposiciones que se encontraban dispersas en algunos instrumentos jurídicos de carácter internacional sobre la protección de las personas desplazadas internas y de la intención de recogerlas en un sólo documento que sirviera de base o guía en la materia, surgieron los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* (Principios Rectores), elaborados por Francis Deng, el Representante del Secretario General de la ONU para este tema, como lo enunciamos líneas arriba.

Tomando como base el estudio generado en la *Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas*, en sus dos partes, es que surgen dichos principios que “...señalan los derechos y las garantías relacionados con la protección de los internamente desplazados en todas las fases de su desplazamiento. Les protegen contra el desplazamiento arbitrario, sientan las bases para su protección y asistencia y establecen garantías para su regreso, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad.”³¹

³¹ Principios Rectores de los desplazamientos internos, nota de introducción, op.cit.

Los Principios Rectores son el tipo de instrumento que protege a las personas en situaciones muy variadas, de ahí la definición que establece sobre desplazados internos, contempla diversas circunstancias en las que puede verse una persona o grupo de personas. Sin embargo, no debe tomarse en sentido estricto dicha definición, ya que hacerlo traería el riesgo de que ante una circunstancia que no cumpla con las características de las situaciones que se plantean en la definición aludida, no se aplicarían las disposiciones para evitar los desplazamientos internos o bien para brindar la protección debida de los desplazados.

Por ello, debemos recordar que aunque dispersas y pocas, existen disposiciones en instrumentos jurídicos del Derecho Internacional Humanitario y en las normas internacionales de los derechos humanos que regulan la cuestión de los desplazamientos internos.

Esta situación es contemplada en el documento citado al establecer que “...*estos Principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional.*”³² Además de que “...*no podrán ser interpretados de una forma que limite, modifique o menoscabe las disposiciones de cualquier instrumento internacional de derechos humanos o de derecho humanitario o los derechos concedidos a la persona por el derecho interno.*”³³ Los Principios Rectores no buscan sustituir o modificar el Derecho existente en la materia, sino compilarlo.

En el mismo sentido y para evitar lo que aquí se menciona, el documento reconoce la igualdad de las personas desplazadas al establecer que “...*disfrutarán en condiciones de igualdad de los mismos derechos y libertades que el derecho internacional y el derecho interno reconocen a los demás habitantes del país. No serán objeto de discriminación alguna en el disfrute de sus derechos y libertades por el mero hecho de ser desplazados internos.*”³⁴

³² Ibidem, numeral 3 de la Introducción.

³³ Ibidem, principio 2, numeral 2.

³⁴ Ibidem, principio 1, numeral 1.

Debemos destacar que en el documento se trata la prevención del desplazamiento, al mencionar que *“...todas las autoridades y órganos internacionales respetarán y harán respetar las obligaciones que les impone el derecho internacional, incluidos los derechos humanos y el derecho humanitario, en toda circunstancia, a fin de prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas.”*³⁵

Mención aparte merece el hecho de que explícitamente se prohíben los desplazamientos arbitrarios que se suscitan, a partir de las siguientes disposiciones:

- *“Basados en políticas de apartheid, ‘limpieza étnica’ o prácticas similares cuyo objeto o cuyo resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada;*
- *En situaciones de conflicto armado, a menos que así lo requiera la seguridad de la población civil afectada o razones militares imperativas;*
- *En casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial;*
- *En casos de desastres, a menos que la seguridad y la salud de las personas afectadas requieran su evacuación; y*
- *Cuando se utilicen como castigo colectivo.”*³⁶

Es importante decir que los Principios Rectores contemplan la posibilidad de los desplazamientos, siempre y cuando se cumplan ciertas circunstancias y se respeten los derechos y libertades de las personas desplazadas.

Además, se abordan las distintas fases y facetas del desplazamiento, es decir, protección debida a las personas desplazadas, asistencia, su regreso y reintegración. En las primeras se establecen ciertas disposiciones que buscan la

³⁵ Ibidem, principio 5.

³⁶ Ibidem, principio 6, numeral 2. El esquema de viñetas es nuestro.

tutela de sus derechos básicos y las obligaciones de los agentes estatales para velar por su integridad y evitar que sean vulnerados dichos derechos.

En la introducción del documento se menciona cuáles son sus destinatarios y se trata de los Estados, los grupos de oposición armados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y el Representante del Secretario General en el desempeño de su encomienda.

Debemos resaltar que los Principios Rectores están, ante todo, destinados a los gobiernos, así como a los grupos de oposición armados que también están obligados por el Derecho Internacional. A ellos incumbe el respeto del Derecho Humanitario, que cumple una función de primer orden en materia de desplazamiento de población. En el Principio 3 se afirma, de manera más general, que el primer deber del Estado es ofrecer protección y asistencia a las personas desplazadas.

También se reserva un espacio importante para la protección de las mujeres y de los niños como personas especialmente vulnerables, como lo hemos anotado líneas atrás; así, en el documento se abordan el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y su participación en las hostilidades (Principio 13), así como el derecho de los niños desplazados a la educación (Principio 23). Las mujeres son objeto de especial atención, fundamentalmente en los ámbitos de salud (Principio 19) y de educación (Principio 23).

En el caso de la asistencia a las personas desplazadas, se hacen varias consideraciones con el objeto de brindar mayor protección a las personas desplazadas y se reconoce la intervención que tienen las organizaciones humanitarias sobre este respecto, sin que se entienda dicha labor como injerencia en los asuntos internos de los Estados.

Finalmente, en el caso de que se terminen las causas que originaron el desplazamiento, los Principios Rectores establecen el derecho de los desplazados internos a regresar a su hogar en condiciones seguras y dignas, y que las

autoridades competentes tienen el deber de asistirlos; además de brindarles ayuda para recobrar las propiedades y posesiones que hayan abandonado o, cuando esto no sea posible, a recibir una indemnización equitativa u otra forma de reparación. También se protege expresamente a los desplazados internos contra el regreso o el reasentamiento forzado en cualquier lugar donde su vida, seguridad, libertad y/o salud esté en peligro.³⁷

Es importante el esfuerzo que se ha hecho para darle un orden a las disposiciones dispersas en materia de desplazamiento internos en los instrumentos jurídicos de carácter internacional; sin embargo, como hemos apuntado, el hecho de que los Principios Rectores no constituyan un instrumento vinculante, hace difícil su cumplimiento.

Esta situación deja sujeto el cumplimiento de las disposiciones de los Principios Rectores a la voluntad política de los actores, por lo que debemos tomar en cuenta que ésta será la que haga posible o no los desplazamientos internos, o bien, respetar o hacer que se respeten los derechos de las personas desplazadas.

Sin constituir un documento que sea obligatorio, deja a esa misma voluntad política de los agentes estatales, la aplicación de mecanismos jurídicos para que las disposiciones que prohíben los desplazamientos internos y la protección de las personas desplazadas se vean reflejadas en la legislación de cada país.

Esa situación coloca en estado de indefensión a las personas que pueden ser víctimas de un desplazamiento, o bien, a las personas desplazadas, pues no encuentran tutela de sus derechos en una legislación nacional y tienen que invocar instrumentos internacionales para verse protegidos. Lo que retrasa la impartición de justicia y se permiten situaciones que violentan los derechos fundamentales de las personas, en lo que se aplican las norma internacionales en la materia.

³⁷ Ibidem, principios 15, 28, 28 y 30.

Por otro lado y que es el tema central de nuestro estudio, en el caso de los desplazamientos internos sobre los pueblos indígenas, el documento de referencia hace mención de que *“...los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que tienen una dependencia especial de su tierra o un apego particular a la misma.”*³⁸ Sin embargo, es la única referencia que se hace y no se establecen reglas en particular, a pesar de que son grupos vulnerables y más susceptibles de desplazamientos, debido a los diversos proyectos de desarrollo que se están llevando en la actualidad.

Este hecho se deriva de dos factores: el primero de ellos se refiere a que los ordenamientos internacionales que hemos revisado no contemplan de manera específica lo relativo a los desplazamientos de los pueblos indígenas, pues si no existe una regulación explícita en la mayoría de los casos sobre la prohibición de los desplazamientos internos y la protección de las personas desplazadas, no esperaríamos que existiera una mención aparte de lo relativo a los pueblos indígenas.

En segundo lugar, existe una falta de sensibilidad sobre éste tema en el debate internacional y nacional; sin embargo, es de interés cuando se proponen proyectos de desarrollo y se busca el aprovechamiento de los recursos naturales donde precisamente se encuentran asentados los pueblos indígenas. Es entonces cuando se buscan los mecanismos jurídicos para llevar a cabo lo programado y no para la tutela de los derechos de estos pueblos.

1.5. Protección de los desplazamientos internos de los pueblos indígenas en instrumentos internacionales

Si bien es cierto que las disposiciones sobre desplazamientos internos son escasas y dispersas, en materia de pueblos indígenas éste criterio se aplica también, aunado que el reconocimiento de sus derechos está en un proceso que

³⁸ Ibidem, principio 8.

ha llegado tarde en algunos países, en otros ni siquiera ha comenzado y en algunos más, sólo se ha hecho el intento.

Por lo que respecta a nivel internacional, son escasos los instrumentos en este sentido y los organismos internacionales sobre derechos humanos poco se han ocupado del caso; sin embargo, se cuentan con precedentes importantes, que son un referente necesario para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y su consecuente protección ante los desplazamientos internos.

Es así que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adopta el Convenio 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países Independientes en 1957 y posteriormente el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales 1989. Pero, ¿qué hace una Organización Internacional que vela por los derechos laborales en materia de desplazamientos de los pueblos indígenas?, ¿qué validez tienen sus disposiciones?, ¿con qué fundamento se establecen normas respecto a derechos de los pueblos indígenas?

Para dar contestación, debemos analizar los documentos que rigen los principios y organización de la OIT, particularmente la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, conocida como Declaración de Filadelfia, adoptada el 10 de mayo de 1944, la cual es un anexo a la Constitución de la OIT.

De igual forma, es importante hacer referencia de los instrumentos internacionales que se crearon a partir de la celebración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como Cumbre de la Tierra, que se realizó en Río de Janeiro, Brasil en 1992, donde se establecen lineamientos de políticas para tener un medio ambiente más sano y en los que, de alguna manera, abordan las causas que originan los desplazamientos internos de los pueblos indígenas.

Hemos insistido en la importancia que ha adquirido el tema de los desplazamientos internos y, sobre todo por el desarrollo industrial que se ha instrumentado en todas las regiones del mundo. Ello ha derivado en que no sólo organismos sobre derechos humanos aborden el tema, sino que, como veremos, otro tipo de organismos se ocupen de la materia; aunque no constituye un instrumento dentro del sistema jurídico internacional, hemos considerado necesario analizarlo, pues es producto de las causas que originan la mayoría de los desplazamientos.

1.5.1. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales

La OIT fue creada en 1919 al término de la Primera Guerra Mundial, cuando se reunió la Conferencia de la Paz, primero en París y luego en Versalles; su fundación se debe a la situación que vivían los trabajadores a los que se explotaba sin consideración alguna en detrimento de su salud, vida familiar y progreso profesional y social.

Según palabras del Director de la OIT, Juan Somavia, *“...es un organismo especializado de las Naciones Unidas que procura fomentar la justicia y los derechos humanos y laborales internacionalmente reconocidos... formula normas internacionales de trabajo, que revisten la forma de convenios y de recomendaciones, por las que se fijan unas condiciones mínimas en materia de derechos laborales fundamentales...”*³⁹

Pero no sólo debemos quedarnos con el mandato que en palabras de su Director enunciamos; la Constitución de la OIT, en su artículo 1º establece que, dicha organización se funda para trabajar un programa que lleve a cabo los fines y objetivos expuestos en el preámbulo de su Constitución y de la Declaración de Filadelfia.

³⁹ Texto de la Presentación de la Organización Internacional del Trabajo, disponible en www.oit.org

Por otra parte, dicha Declaración, en su numeral II establece que *“...todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades...”* En ese mismo orden de ideas, la Declaración de Filadelfia enuncia en su numeral V que *“...los principios enunciados en esta Declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos...”*

De ahí que al interior de la OIT se genera el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas y se adopta el Convenio 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países Independientes en 1957.

En uno de sus considerandos puede leerse la justificación de éste Convenio al establecer que *“...es deseable, tanto desde el punto de vista humanitario como por el propio interés de los países interesados, perseguir el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de esas poblaciones ejerciendo una acción simultánea sobre todos los factores que les han impedido hasta el presente participar plenamente en el progreso de la colectividad nacional de que forman parte...”*⁴⁰

Sin embargo y debido a la exigencia de los pueblos indígenas en el reconocimiento de sus derechos colectivos y el respeto a los mismos, se da una revisión del Convenio 107 a partir de una *Reunión de Expertos* convocada por la OIT en 1986, en la cual participan representantes del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, concluyendo que *“...el lenguaje orientado a la integración que utiliza el Convenio n.º (sic) 107 era anticuado y perjudicial su aplicación en el mundo moderno. En 1956 y en 1957, cuando se discutió el Convenio, se opinaba que la integración en la sociedad nacional dominante era la mejor forma de que esos*

⁴⁰ Ver Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países Independientes, parte de Considerandos, disponible en www.oit.org

grupos participaran en el proceso de desarrollo de los países en donde habitaban... en la práctica se transformó en un concepto que significaba la extinción de las formas de vida distintas de la sociedad dominante.”⁴¹

Con dicho informe, se comienza una discusión sobre la revisión del Convenio 107 y, posteriormente se traslada el debate a la Conferencia de la OIT, máximo órgano en la toma de decisiones, donde en 1989 se adopta el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales.

Este instrumento se entiende como “...una manifestación del movimiento hacia un mayor reconocimiento de las demandas de los pueblos indígenas a través del derecho internacional y, simultáneamente, de las tensiones inherentes a este movimiento.”⁴²

En el preámbulo del Convenio, se refleja la idea fundamental del mismo, pues reconoce “...las aspiraciones de esos pueblos (los indígenas) a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven...” Eso es lo que da vida a las demás disposiciones del Convenio que contemplan, entre otros temas, lo referente a las obligaciones de los Estados de respetar los derechos de los pueblos indígenas en las decisiones que se tomen y puedan afectarlos, la no discriminación, el respeto a los usos y costumbres y la integridad cultural y derechos sobre sus tierras y recursos, punto de nuestro interés.

La discusión sobre las nuevas disposiciones del Convenio 169 inició con el debate en el uso de la palabra “pueblos” por el de “poblaciones” que fue utilizada en el Convenio 107. Se argumentaba que “...el primero de éstos términos (pueblos)

⁴¹ Informe de la Reunión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo sobre la revisión del Convenio 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países Independientes, párrafo 46, disponible en www.oit.org

⁴² ANAYA S., James, Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional, Editorial Trotta, Madrid, España 2005, pág. 99.

*implica un mayor reconocimiento de la idea colectiva y los correspondientes atributos de la colectividad. Los gobiernos se resistieron sin embargo al uso de término pueblos debido a una asociación con el término autodeterminación o libre determinación... un principio a su vez asociado con el derecho a formar un Estado independiente.*⁴³

Finalmente se utilizó el término *pueblos*; sin embargo, quedó plasmado el temor (sin justificación ni fundamento), de los gobiernos que se resistían a éste término, estableciendo el Convenio en su artículo 1º numeral 3 que “...la utilización del término ‘pueblos’ en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.”

Conviene aquí reparar en el concepto de *pueblo* antes de abordar el análisis del Convenio 169 de la OIT. Ignacio Burgoa Orihuela al referirse a *pueblo*, afirma que es una unidad cultural y que dentro de ella existen varios elementos, tales como el idioma, las costumbres, la religión y las concepciones éticas, valorativas y teleológicas sobre la vida.⁴⁴

Pueblo señala a un grupo de seres humanos unidos por una identidad propia y características (culturales, sociales, económicas y políticas), propias y diferenciadas de otros grupos, con un origen común y un pasado histórico y cultura propios, con costumbres y creencias comunes.

La ONU señala que el término *pueblo* debe entenderse como “...comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no

⁴³ Ibidem, pág. 100.

⁴⁴ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004, pág. 96.

*dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales.*⁴⁵

Por su parte, el Convenio de la OIT adoptó la siguiente definición entendiendo que se consideran pueblos indígenas por “...*el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*”⁴⁶

Estas definiciones coinciden en que los pueblos indígenas son los descendientes de los habitantes originales de un territorio, que fueron sometidos a otros pueblos por medio de invasiones y/o conquistas, subordinados a una clase dominante; además de que tienen una vinculación con un territorio propio y que son culturalmente diferentes de la poblaciones no indígenas, conservando su cultura, usos y costumbres con instituciones sociales y sistemas legales.

La legislación mexicana tardó varios años en reconocer a los pueblos indígenas; por nuestra parte, adoptaremos la definición que establece el Convenio 169 de la OIT.

Dejando establecido lo que entendemos por pueblos indígenas, abordaremos los derechos que el Convenio 169 establece, los cuales separaremos en derechos

⁴⁵ WARMAN, Arturo, ARGUETA, Arturo (compiladores), Nuevos enfoques para el estudio de las etnias indígenas en México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 1999, págs. 432 y 433.

⁴⁶ Artículo 1º inciso b) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, disponible en www.oit.org

económicos, políticos, sociales y culturales, atendiendo al criterio planteado por Francisco López Bárcenas para su análisis.⁴⁷

En lo que respecta a los derechos políticos, el autor citado menciona que se debe dar una interpretación de las normas del Convenio 169 de la OIT, ya que explícitamente no se contienen éste tipo de derechos. Por lo que *“...se establece que el estado (sic) debe desarrollar con la participación de los pueblos interesados acciones coordinadas y sistemáticas para proteger los derechos de los pueblos y garantizar su integridad... se contemplan el acceso a los pueblos indígenas a los derechos que la legislación nacional otorga al resto de la población en las mismas condiciones de igualdad; promover sus derechos sociales económicos y culturales, respetando su identidad social y cultural, así como sus tradiciones, costumbres e instituciones.”*⁴⁸

Por otra parte, se establece el derecho de los pueblos indígenas a participar en procesos de toma de decisiones cuando se presente algún acto administrativo o legislativo, en el que pudieran verse afectados sus intereses; de igual forma, gozan del derecho de que se tomen en cuenta sus usos y costumbres en la aplicación de la legislación nacional, siempre que no exista contradicción y, en caso de que la hubiere, se deben aplicar mecanismos para la solución de la controversia.

Esas medidas se adoptan con la finalidad de que mejoren sus condiciones de vida y tengan un desarrollo como pueblos al reforzar su identidad cultural. En el caso de los derechos sociales y culturales, podemos mencionar los que se refieren a la protección del medio ambiente, la promoción y difusión de su cultura, el derecho a la seguridad social y a la educación y lo referente a los castigos por infringir la ley.

⁴⁷ Cfr. LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, Legislación y derechos indígenas en México, Serie: Derechos indígenas 3, Ediciones Casa Vieja/La Guillotina, México, 2002, pág. 97.

⁴⁸ Ibidem, págs. 98 y 99.

Se menciona en el Convenio la necesidad de llevar a cabo estudios de impacto ambiental, social y urbano para la ejecución de proyectos en las tierras que ocupan los pueblos indígenas; lo anterior con el fin de que se proteja su hábitat y la preservación del medio ambiente.

También se contempla la obligación del Estado para garantizar el acceso a la seguridad social para los pueblos indígenas, con el establecimiento de instituciones que se encarguen de prestar el servicio de salud de manera comunitaria; para el derecho a la educación, deben establecerse planes educativos que recojan sus tradiciones, usos y costumbres, respetando el derecho de enseñarles los conocimientos en su lengua de origen.

Para el castigo de las conductas que pueden considerarse delictivas, el Estado garantizará que las propias autoridades de los pueblos indígenas apliquen las sanciones con apego a lo establecido en la legislación interna y respetando sus usos y costumbres.

Dejamos para el final de éste estudio lo referente a los derechos económicos contenidos en el Convenio, pues éstos versan sobre el derecho de los pueblos indígenas sobre la tierra y sus recursos naturales, en los que se contemplan disposiciones explícitas que prohíben los desplazamientos internos.

El Convenio 169 de la OIT establece lo que debe entenderse por tierra, al establecer que debe “...incluir el concepto de territorio, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera.”⁴⁹

Por su parte, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, menciona que “...los *Pueblos Indígenas tienen derecho a poseer,*

⁴⁹ Artículo 13, numeral 2 del Convenio 169 de la Organización del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, disponible en www.oit.org

*desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna, y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos, y el derecho a que los estados (sic) adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación o invasión en relación con estos derechos.*⁵⁰

Los pueblos indígenas y la tierra mantienen una conexión especial. Además de ser la fuente básica de sustento, es parte de su identidad social y cultural, con la cual forman un vínculo que los mantiene unidos con su historia.

En las disposiciones del Convenio 169 sobre éste respecto “...se previene que se debe respetar la importancia cultural y los valores que los indígenas guardan con la tierra... se respete su derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, lo que incluye... que se tomen medidas que garanticen su libre acceso para realizar actividades de subsistencia o culturales. Además de establecerse mecanismos adecuados para reivindicar sus tierras cuando esto fuere necesario.”⁵¹

Ligado a la protección del derecho de la tierra de los pueblos indígenas, se encuentra lo relativo a los recursos naturales; en el Convenio 169 de la OIT se establece el derecho que tienen al aprovechamiento, administración y conservación del territorio que ocupan. Si forman parte del Estado dichos recursos naturales, se debe analizar si la explotación de los mismos perjudica a los pueblos que se asientan en el territorio en el que se localizan y de indemnizarlos en caso de algún perjuicio; además se contempla el derecho de gozar de los beneficios por su explotación.

⁵⁰ Artículo 27 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, disponible en www.onu.org

⁵¹ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, op.cit., pág. 97.

Por otra parte, ya en el Convenio 107 se establecía la prohibición sobre los desplazamientos en su artículo 12 refiriendo en el numeral 1 que “...no *deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales sin su libre consentimiento.*”

Cabe mencionar que el Convenio 169 no los trata como desplazamientos sino como traslados o reubicaciones; sin embargo, para nosotros éstos conceptos son sinónimos de desplazamientos para efectos de estudio.

Con las disposiciones del Convenio 169, se da una mejor protección de los pueblos indígenas respecto a los desplazamientos, pues a diferencia del Convenio 107, se contempla que en el caso de un desplazamiento sin el consentimiento de los pueblos involucrados, se deben establecer mecanismos en los que los pueblos indígenas estén representados, es decir, puedan participar en la toma de decisiones; además se establece el derecho de regresar al lugar de origen de las personas desplazadas, una vez que hayan desaparecido las causas que lo motivaron.⁵²

Se sigue manteniendo el derecho a recibir otras tierras en caso de que no sea posible el retorno a su lugar de origen o a recibir una compensación por el valor de las mismas; de igual forma pasa con el derecho a recibir una indemnización por los daños que hayan sufrido durante la reubicación o traslado.

El Convenio 169, hasta la fecha, es el único instrumento de carácter internacional, que habla sobre el derecho de los pueblos indígenas a no ser desplazados, aunque como ya hemos estudiado, existen diversos ordenamientos que se refieren a los desplazamientos de las personas de manera general.

⁵² Cfr. Artículo 16, numeral 2 y 3 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, op.cit.

La tutela que hace del derecho de los pueblos indígenas a no ser desplazados de su territorio, es un gran avance dentro del sistema jurídico internacional en la materia; sin embargo, la regulación no abarca aspectos como la asistencia de las personas durante el desplazamiento y en su regreso a las tierras de origen, además de que no se trata el tema de los desplazamientos con un enfoque para evitarlos, es decir, para prevenirlos.

Estas situaciones han sido establecidas por los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* que analizamos líneas atrás; sin embargo, como mencionamos, no es un instrumento vinculante dejando a la voluntad política su aplicación.

No obstante, si el Convenio 169 de la OIT, como un instrumento internacional, se traduce en el derecho interno de los Estados que lo adopten, puede subsanar lo que aquí hemos señalado por tres razones:

- Existen otros instrumentos jurídicos de carácter internacional que contienen disposiciones sobre la protección de las personas desplazadas, incluidos los pueblos indígenas, que pueden ser referencia directa.
- Dichos preceptos no contravienen de ninguna forma lo establecido por el Convenio 169 de la OIT sobre desplazamientos de los pueblos indígenas.
- La armonización que realice cada Estado en su legislación interna de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT, debe ser conforme a lo establecido en dicho instrumento y al espíritu del mismo; en el caso de los desplazamientos se traduce en brindar garantías a los pueblos indígenas para que no se vean vulnerados sus derechos.

Con las disposiciones que hemos enunciado se da protección a los pueblos indígenas en materia de desplazamientos internos, pero como señalamos, el

Convenio 169 de la OIT no contempla algunos supuestos enunciados en el análisis de los instrumentos internacionales sobre desplazamiento internos en general.

Por ello, consideramos que, de traducirse las disposiciones del Convenio en el Derecho interno de los Estados, se deben subsanar algunos vacíos en la materia; lo mismo debe operar en los próximos instrumentos internacionales que se den sobre la tutela de los derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, en lo que respecta a la legislación mexicana se ha hecho caso omiso a éstas disposiciones; en cuanto al plano internacional, la Declaración sobre Derechos de la Pueblos Indígenas, su artículo 10 establece una disposición sobre los desplazamientos de manera general, sin ninguna regla para su aplicación y operación, al mencionar que *“...los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o sus territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento expresado libremente y con pleno consentimiento de los pueblos indígenas interesados y previo acuerdo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, con la posibilidad de regreso.”* Si bien existe la prohibición, creemos que una Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas debe ir más a fondo en sus preceptos que otros instrumentos que tutelan la misma materia.

1.5.2. Instrumentos internacionales creados a partir de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

La Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, sostenida en Estocolmo en 1972, fue la primera Conferencia global sobre el medio ambiente, y la primera en enfocarse en un sólo tema. El proceso preparatorio inició en 1968, y en un principio se planeaba tratar solamente temas ambientales, pero los Estados en vías de desarrollo insistieron en la inclusión de los temas de desarrollo.

Con los efectos que estaba produciendo la aplicación de la política económica denominada neoliberalismo, a principios de la década de los ochenta, se planteó la necesidad de fomentar el Desarrollo Sustentable a partir de una mayor conciencia creada en muchos países acerca del deterioro ambiental y, específicamente, de sus repercusiones globales.

Ante ésta situación, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo en 1983, la cual se dedicó al análisis y documentación del vínculo entre desarrollo y medio ambiente. Para 1987, presentó el informe denominado *Nuestro Futuro Común*, en el que concluía sobre la urgente necesidad de encontrar formas de desarrollo económico que se sostuvieran sin la reducción dramática de los recursos naturales ni daños al medio ambiente.⁵³

En la Cumbre de la Tierra se concluyó que era necesario realizar una transformación de las actitudes y comportamiento de las acciones de los Estados respecto al medio ambiente, lo que permitiría cambios necesarios para la subsistencia sana del Planeta y sus habitantes; además, en el documento conocido como *Programa 21* se establece un programa de acción destinado a remodelar las actividades humanas para minimizar el daño ambiental y garantizar la sustentabilidad en los procesos del desarrollo.⁵⁴

A raíz de su celebración, se puso a consideración de los Estados la firma del Convenio Internacional sobre Diversidad Biológica, el Convenio Internacional sobre el Cambio Climático y la Convención de la Lucha contra la Desertificación. Estos instrumentos internacionales establecen los lineamientos para preservar la diversidad biológica del planeta y los mecanismos para su aprovechamiento, realizar acciones para atenuar los efectos que se producen en la tierra por los

⁵³ Cfr. Informe *Nuestro Futuro Común* elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, disponible en www.onu.org

⁵⁴ Cfr. Programa 21 de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, disponible en www.onu.org

procesos industriales y la contaminación que conlleva; y las acciones para mitigar los efectos que producen la desertificación de la tierra.

Sólo dos de ellos, se refieren a los pueblos indígenas y a los desplazamientos internos; así en el Convenio sobre Diversidad Biológica se dispone en su artículo 8º inciso j) que se respetarán, preservarán y mantendrán los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas en la conservación y la utilización de la diversidad biológica. En tanto que la Convención de la Lucha contra la Desertificación, reconoce a ésta como una causa que origina desplazamientos internos en el artículo 2º del Anexo III que es de aplicación regional para América Latina y el Caribe.

Sin contener otra mención en materia de desplazamientos internos de los pueblos indígenas, estos instrumentos contemplan lo que referimos como causas de desplazamientos, ocasionados por el aprovechamiento de los recursos naturales en la aplicación de una política económica que no ha traído beneficios para la población y que ha ido en detrimento de sus derechos.

1.5.3. Políticas del Banco Mundial concernientes a los pueblos indígenas

El Banco Mundial encuentra su antecedente en la Conferencia celebrada en julio de 1944 en Breton Woods, en la que participaron 44 países; ahí surge el Banco Internacional de Reconstrucción, con el objetivo de promover la rehabilitación de aquellas zonas devastadas o que habían sido dañadas por la Segunda Guerra Mundial.

Su misión fue evolucionando y en nuestros días *“...tiene como mandato aliviar la pobreza en todo el mundo... con esa finalidad... (su) labor... (es) crear condiciones propicias para la inversión, la generación de empleo y el crecimiento económico*

*sostenible, de manera que las economías crezcan... invertir en los pobres y darles las herramientas para que puedan participar en el proceso de desarrollo.*⁵⁵

Con el avance de las políticas económicas de libre mercado, conocidas como neoliberalismo, el Banco Mundial se ha constituido como un organismo financiero a nivel internacional de suma importancia para la realización de proyectos de desarrollo y de préstamos a instituciones privadas y gubernamentales para llevar a cabo proyectos que, en muchas ocasiones, son promovidos por el mismo organismo.

Dada su importancia y su activa participación en los proyectos de desarrollo de los países, el Banco Mundial, en septiembre de 1991, publica la *Directriz Operativa 4.2* concerniente a los pueblos indígenas, la cual se aplica tratándose de proyectos que son financiados por el organismo y marca las líneas a seguir respecto a los pueblos indígenas, ya que precisamente es en las zonas donde estos habitan que existe un especial interés para financiar proyectos, pues son en ellas donde existe una gran diversidad de recursos naturales.

En esa Directriz Operativa, en el punto 10 se disponía que “...*el desplazamiento de pueblos indígenas puede ser particularmente dañino y deben hacerse esfuerzos especiales para evitarlo.*” Esa es la única referencia que se encontraba sobre los desplazamientos internos, aunque se establecían algunos mecanismos de participación y consulta de los pueblos afectados, cuando algún proyecto se desarrollaría en el territorio que ocupan.

Sin embargo, el Banco Mundial sometió a revisión dicho documento por varias razones, entre las que destacan la tendencia de sustituir todas las reglas del Banco que eran presentadas bajo la forma de Directrices Operativas, por Políticas Operacionales y Normas de Procedimiento, con el fin de que las políticas del organismo sean más claras y su aplicación contenga reglas que puedan seguirse.

⁵⁵ Misión del Banco Mundial, disponible en www.worldbank.org

Además, de que los proyectos de desarrollo en los cuales el Banco Mundial juega un papel preponderante en cuanto a su financiamiento, habían causado inconformidades por parte de organizaciones de derechos humanos, de la sociedad civil y de los propios pueblos indígenas, porque estaban siendo vulnerados los derechos de éstos últimos.

El Banco Mundial realizó una consulta entre julio de 2001 y febrero de 2002 que denominó *Consultas a Participantes Externos con respecto al documento preliminar del Banco Mundial de la Política sobre Pueblos Indígenas*. Dicho proceso no tuvo la finalidad de alterar o cambiar los principios y políticas del Banco Mundial sobre los pueblos indígenas, sino de reafirmarlos, siendo su objetivo “...garantizar que los proyectos de desarrollo financiados por el Banco no generen impactos adversos para los pueblos indígenas y que proporcionen beneficios acorde a las necesidades específicas de los pueblos indígenas.”⁵⁶

Derivado de ese proceso de consulta en el que participaron mil 200 personas, surgió la *Política 4.10 y las Normas de Procedimiento del Banco 4.10* que sustituyen a la *Directriz Operacional 4.20 sobre pueblos indígenas*. Los nuevos documentos son aplicados a todos los proyectos de inversión del Banco Mundial a partir del 1° de julio de 2005.

En el caso de los desplazamientos internos, el Banco los denomina *reasentamientos involuntarios* y en el numeral 6 de la *Política 4.10 y las Normas de Procedimiento del Banco 4.10* se menciona que en el desarrollo y estudio del proyecto a realizar en un determinado territorio, deben determinarse “...los posibles efectos positivos o negativos del proyecto sobre los Pueblos Indígenas, y para examinar alternativas al proyecto cuando los efectos negativos puedan ser importantes.” Además se establece que si se propone el desplazamiento de los pueblos indígenas deben estudiarse alternativas del proyecto que lo eviten o que

⁵⁶ Resumen de la Consultas a Participantes Externos con respecto al documento preliminar del Banco Mundial de la Política sobre Pueblos Indígenas, pág. 2, disponible en www.worldbank.org

se haya obtenido el apoyo, más no el consentimiento, por parte de los pueblos afectados.⁵⁷

Estas disposiciones son cuestionables, pues no hay una prohibición de los desplazamientos como tal, además de que no se hace hincapié de que debe existir un consentimiento previo y libre por parte de los pueblos indígenas para su desplazamiento, dejando sólo a la voluntad de las personas que desarrollan el proyecto, la posibilidad del desplazamiento.

Ello deja en estado de indefensión a los pueblos indígenas y no cumple con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT que hemos analizado respecto al consentimiento con conocimiento de causa, es decir, con conocimiento previo del proyecto. En el resumen de las consultas se expresa que una de las inconformidades argumentó que el desplazamiento “...destruye el tejido económico, social y cultural de los pueblos indígenas...”⁵⁸ exigiendo que el Banco Mundial “...encare de frente el hecho de que en la historia de las relaciones de los estados con los pueblos indígenas, la reubicación forzosa ha sido una arma particularmente cruel y destructiva, utilizada repetidamente contra los pueblos indígenas.”⁵⁹

El argumento del Banco Mundial sobre las deficiencias de protección de los pueblos indígenas en materia de desplazamientos internos, es que éstas disposiciones están contenidas en *la Política Operacional 4.12 y las Normas de Procedimiento del Banco 4.12 sobre Reasentamientos Involuntarios* y que sustituyen a la *Directriz Operacional 4.30.*, que se aplican a todos los proyectos a partir del 1° de enero de 2002.

⁵⁷ Cfr. Numeral 8 de la Política 4.10 y las Normas de Procedimiento del Banco 4.10 del Banco Mundial, disponible en www.worldbank.org

⁵⁸ Resumen de las Consultas a Participantes Externos con respecto al documento preliminar del Banco Mundial de la Política sobre Pueblos Indígenas, op.cit., página 9.

⁵⁹ Idem.

En dicho documento en su numeral 1 el Banco reconoce que *“... si no se frena el reasentamiento involuntario que se produce en relación con los proyectos de desarrollo, éste suele dar origen a graves problemas económicos, sociales y ambientales: los sistemas de producción se desbaratan; los afectados se empobrecen al perder sus fuentes de ingresos y sus activos productivos; las personas se trasladan a entornos en los que tal vez sus especialidades de producción resulten menos útiles y la competencia por los recursos sea mayor; las redes sociales y las instituciones de la comunidad se debilitan; los grupos de parientes se dispersan y la identidad cultural, la autoridad tradicional y las posibilidades de ayuda mutua se reducen o se pierden.”*⁶⁰

Con éste reconocimiento, la política que establece el Banco Mundial sobre desplazamientos es con el objeto de evitarlos o reducirlos al mínimo y en el caso de que ocurran, presentar los proyectos con la finalidad de que a los pueblos afectados se les consulte y participen de sus beneficios; además de proporcionarles la ayuda necesaria para que mejoren o mantengan su nivel de vida.

Establece también que debe existir un plan de reasentamiento donde se les de información a los pueblos afectados sobre el desplazamiento, se les brinde asistencia durante el traslado, reciban una indemnización por las tierras que dejan de ocupar y se les otorgue asistencia una vez instalados en el nuevo lugar que ocuparán.⁶¹ A pesar de lo meticuloso que pretende ser el documento en materia de los desplazamientos internos, es importante precisar algunas cosas.

No es un documento jurídico vinculante para los Estados, sino para el propio Banco Mundial cuando se trate de proyectos de desarrollo financiados por el organismo en los que participe con alguna parte de inversión, por lo que no es obligatoria su aplicación.

⁶⁰ Cfr. Numeral 1 de la Política Operacional 4.12 y las Normas de Procedimiento 4.12 del Banco Mundial sobre reasentamientos involuntarios, disponibles en www.worldbank.org

⁶¹ Idem, numeral 6.

Por otra parte, en el caso de que pudiera existir un desplazamiento interno como causa de un proyecto de desarrollo, el propio Banco lo da como un hecho con los documentos mencionados, ya que establece los criterios a seguir para informar sobre las causas de desplazamiento a los pueblos indígenas afectados; la elaboración de un plan de reasentamiento; la supervisión de dicho plan en su aplicación y ejecución y la indemnización por las tierras. Se ignora a los pueblos indígenas sobre su decisión de aceptar o no el desplazamiento, pero se les garantiza el hecho de informarles sobre el evento y sobre las opciones de su reubicación. Se antepone la realización del proyecto de desarrollo a los derechos de los pueblos indígenas, pues no se establece la condición de mitigar todos los efectos perjudiciales del desplazamiento antes de que se lleve a cabo.

No se dice nada sobre el actuar del Banco si los pueblos indígenas usan su derecho de decir no al proyecto y, consecuentemente, al desplazamiento. Se establece la indemnización para garantizar que ya no regresen al lugar de origen, ignorando su derecho de retorno establecido en instrumentos de Derecho Internacional que ya mencionamos.

El Banco Mundial lo afirmó muy bien al decir que dichos documentos establecen la política del organismo sobre los pueblos indígenas, es decir, de cómo es su actuar ante los pueblos, sin tomar en cuenta los derechos reconocidos a nivel internacional. Esto es entendible, en el sentido de que estamos hablando del organismo financiero más importante del mundo y que ha impulsado diversos proyectos de desarrollo que han derivado en afectaciones muy graves sobre la población, en especial sobre los pueblos indígenas.

Al inicio de éste capítulo mencionamos que se trataba de negar el origen de los desplazamientos, que es el aprovechamiento de los recursos naturales en la mayoría de los casos. Por ello consideramos importante el análisis de éstas políticas del Banco Mundial.

Lo hasta aquí analizado forma parte de los instrumentos internacionales, algunos jurídicos y otros no, que abordan la situación de los desplazamientos internos de manera general y, en específico, sobre los pueblos indígenas. En el caso de los ordenamientos jurídicos que cumplan con las formalidades para que un Estado los celebre y adopte, formando parte de su orden normativo, son una fuente para que esos Estados puedan traducirlos en su Derecho interno y así las personas, en especial los pueblos indígenas que es el caso de nuestro estudio, gocen de la protección de las normas en cuanto a desplazamientos internos se refiere, aún cuando existen lagunas que hemos señalado y que debieran ser objeto de una revisión para subsanarlas.

CAPÍTULO 2.

LA LEGISLACIÓN MEXICANA FRENTE A LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

CAPÍTULO 2. LA LEGISLACIÓN MEXICANA FRENTE A LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Nuestro país ha vivido momentos muy diversos en su historia, mismos que han provocado cambios significativos en el orden social, económico y político; sin embargo, la pauta que se ha seguido para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas no presenta variación en esas etapas.

La política hacia estos pueblos ha ido desde la idea de concebirlos diferentes, dándoles un trato especial con una función proteccionista del Estado, hasta verlos como iguales y, en ese sentido, tratar de integrarlos a una sociedad, suprimiendo cualquier diferencia.¹ O llegado al extremo de negar su existencia o cuestionar su carácter humano.

Toca el turno de analizar el sistema jurídico mexicano frente a los desplazamientos internos, a partir del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Como apunta Francisco López Bárcenas, son derechos colectivos *“...porque de manera individual no se pueden ejercer; esto es igual a decir que los indígenas, en lo individual, poseen los mismos derechos que el resto de la población del país, pero en lo colectivo, por pertenecer a un pueblo étnicamente diferenciado del resto de la población, tienen también el derecho de vivir y desarrollarse como tales, lo que se traduce en libre determinación, poseer sus propias instituciones económicas, sociales, políticas y culturales, y obviamente un territorio dónde desarrollarse, porque de nada serviría que en las leyes se enunciaran todos estos*

¹ BENÍTEZ, et. al., Culturas y Derechos de los pueblos indígenas de México, Archivo General de la Nación–Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág. 398.

derechos si no se establecieran al mismo tiempo las condiciones para su pleno ejercicio...²

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2.1.1. La existencia con las reformas constitucionales de 1992

En el año de 1992 se promueve una reforma a nuestra Constitución y como producto de ello, se incluye a los pueblos indígenas en sus preceptos otorgándoles una existencia jurídica en la norma fundamental del país (éstas disposiciones actualmente están contenidas en el artículo 2º, derivado de las reformas en materia de derechos y cultura indígena de 2001, tema que retomaremos más adelante). Al ser reformado el artículo 4º, en su primer párrafo se reconoció la naturaleza pluricultural de la Nación, al establecer que está se encuentra *sustentada originalmente en sus pueblos indígenas*. Además, se adopta la protección y el desarrollo de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, recursos y formas de organización social; también el acceso a la jurisdicción del Estado, incluyendo la garantía de que en los juicios agrarios se tomen en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas.

Sin duda alguna, se intenta llenar un vacío legal en el sistema jurídico mexicano que existía respecto a los pueblos indígenas, a pesar de la diversidad que existe en nuestro país; ni siquiera en el proceso de discusión de la Constitución de 1917, que reivindicó algunos derechos sociales y colectivos, se contempló el reconocimiento de sus derechos, aún cuando muchas de las personas que participaron en la lucha armada de la Revolución y que constituyeron sus bases sociales, pertenecían a esos pueblos conjuntamente con los campesinos.

² Francisco López Bárcenas, Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas en México, en GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coordinador), Constitución y Derechos Indígenas, UNAM, México, 2002, pág. 125.

Pareciera que la deuda histórica comenzaba a saldarse, pero la situación que viven los pueblos indígenas de marginación y pobreza, no se acaba con reformas legales solamente y más aún, cuando éstas tienen deficiencias surgidas de la falta de voluntad política para resolver la problemática que viven los indígenas en nuestro país.

La existencia jurídica de los pueblos indígenas planteada en el artículo 4° no fue suficiente, pues la laguna que se pretendió subsanar en ese entonces con la reforma constitucional, dejó en evidencia la falta de disposiciones jurídicas en la materia, ya que no precisaba que se debía entender por pueblos indígenas y, lo más importante, no se reconocían plenamente sus derechos colectivos, los cuales son enumerados por ordenamientos jurídicos de carácter internacional.

Hemos analizado los instrumentos jurídicos internacionales en materia de desplazamientos internos y en particular los que regulan los desplazamientos de pueblos indígenas; sobre esto, se ha desatado un debate sobre si es necesario que se vean reflejadas sus disposiciones en la legislación nacional; y de la jerarquía de ellos en el Derecho interno partiendo del supuesto que nuestro país los suscribe y adopta; por éstas razones, y al relacionarse con el tema en estudio, los abordaremos en otro apartado. Independientemente de la postura que se adopte sobre el particular, el hecho es que existen instrumentos internacionales que reconocen derechos de los pueblos indígenas.

Es importante mencionar que a raíz de la reforma al artículo 4° constitucional de 1992, algunas constituciones locales realizaron reformas tratando de apegarse al texto citado, pero sólo algunas entidades federativas fueron más allá en la regulación de los derechos de los pueblos indígenas que la propia Constitución; destaca el hecho de que unos estados, ya establecían disposiciones sobre la materia.

Debemos precisar que en diversos países latinoamericanos existe el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y México se quedó muy al margen de estos procesos, a pesar de que existe una diversidad cultural similar o incluso más rica que en esas Naciones.

Para Diego Valadéz, *“...la Constitución argentina, además de reconocer la preexistencia étnica y cultural de los indígenas, va más allá que la nuestra en dos aspectos: garantiza el derecho a la educación bilingüe e intercultural, y asegura a los indígenas su participación en la gestión de sus recursos naturales.”*³

El mismo autor señala que *“...la norma suprema venezolana... dedica un amplio capítulo a los derechos de los pueblos indígenas. Esta Constitución incluye el reconocimiento a las religiones profesadas por los pueblos y comunidades indígenas y la defensa de sus lugares sagrados y de culto, así como las prácticas propias de una economía basada en el trueque. Se garantiza, además, la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federativas. En cuanto al aprovechamiento de los recursos naturales correspondientes a los lugares de asentamiento de esos pueblos y comunidades, se prescribe que el Estado lo hará sin lesionar su integridad cultural, social y económica, y previa información y consulta a los indígenas.”*⁴

Ese es el entorno que presenta el debate jurídico nacional sobre los derechos de los pueblos indígenas; debate que trascendió con los acontecimientos que se suscitaron en 1994 en el sur de nuestro país.

2.1.2. El tropiezo de la reforma constitucional de 2001

Como consecuencia de la política que se ha seguido respecto a los pueblos indígenas, el 1° de enero de 1994 se produce un levantamiento indígena armado

³Diego Valadéz, Los derechos de los indígenas y la renovación constitucional en México, en *Ibidem*, págs. 16 y 17.

⁴ *Ibidem*, págs. 18 y 19.

en el Estado de Chiapas, bajo la bandera del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual le declaraba la guerra al gobierno del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari y reivindicaba los derechos de los pueblos indígenas, contenidos en las demandas de trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz.⁵

Fue así cuando los ojos de nuestro país y de gran parte del mundo, voltearon su mirada hacia la insurrección indígena en el sureste mexicano y el debate que mencionamos se agudizó aún más, con la demanda de mejores condiciones de vida para los pueblos insurrectos.

Este es el punto de inicio para que en 1996, después de un proceso de enfrentamientos armados entre las fuerzas del Ejército Mexicano y las del EZLN (éstas últimas en franca desventaja), de la activa participación de la sociedad civil para lograr el cese al fuego y de la promulgación de la Ley para la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, se produzca un antecedente muy importante en la historia del reconocimiento de los derechos indígenas de nuestro país, ya que se establecieron mesas de diálogo en las que participaban representantes del gobierno federal, con Ernesto Zedillo ya como Presidente, y delegados del EZLN para discutir el reconocimiento de los derechos pueblos indígenas en la legislación nacional.

Destacamos ese antecedente, ya que a diferencia de la reforma de 1992 que comentábamos, por primera vez los pueblos indígenas participaban en la discusión sobre el reconocimiento de sus derechos. No debemos perder de vista que a la delegación del EZLN en las mesas de diálogo, fueron sumándose representantes de pueblos indígenas de otras regiones del país, así como especialistas en el tema que fungieron como sus asesores.

⁵ Cfr. Primera Declaración de la Selva Lacandona del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en EZLN: 20 y 10, El fuego y la palabra, editado por la Revista Rebeldía, México, 2003, versión en CD-ROOM.

Se acordó entre las delegaciones, establecer varias mesas de diálogo en las que se abordarían diversos puntos. La primera concernió a los derechos y cultura indígena; cuyo resultado fueron los *Acuerdos sobre derechos y cultura indígenas de San Andrés Larrainzar* (Acuerdos de San Andrés) que contemplan el reconocimiento de derechos políticos, jurisdiccionales, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas.

En dichos acuerdos, firmados por los representantes del gobierno federal y del EZLN, se plantearon ocho puntos:⁶

- Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución.
- Ampliar su participación y representación política.
- Garantizar su acceso pleno a la justicia.
- Promover sus manifestaciones culturales.
- Asegurar su educación y capacitación.
- Garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas.
- Impulsar la producción y el empleo.
- Proteger a los indígenas migrantes.

Derivado de ello, se acordó impulsar una reforma constitucional que traduciría los Acuerdos de San Andrés en leyes y, de esa manera, conseguir el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Con la reforma, se pretendía *“...asumir como criterio general el significado histórico y jurídico del reconocimiento de los derechos culturales denominados de cuarta generación, que tienen un status diferente de los derechos sociales ya consagrados en la Ley Suprema. Se trata de incorporar en el sistema jurídico un nuevo tipo de derechos capaz de operar como premisa fundante (sic) de la estructura básica de los derechos indígenas y, eventualmente, de otras minorías culturales. El reconocimiento de las*

⁶ Cfr. Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, en Idem.

diferencias culturales ha de constituirse en el punto de partida para darle una vigencia plena a los derechos imperfectamente ejercidos por grupos social e históricamente vulnerados.”⁷

Los Acuerdos de San Andrés son la referencia para el inicio de una nueva relación con los pueblos indígenas; además recogen el sentir de éstos respecto al reconocimiento de sus derechos y lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, la Iniciativa para reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena elaborada por el gobierno federal, no se apegó al espíritu de los Acuerdos de San Andrés, lo que ocasionó de nueva cuenta un fuerte debate. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) surgida de la Ley para la Conciliación, el Diálogo y la Paz Digna en Chiapas, elaboró una Iniciativa que recogía los Acuerdos (denominada Ley COCOPA) y finalmente, tras una fuerte presión de diversos actores sociales y después de un recorrido por todo el país por parte de los comandantes del EZLN, al que se le conoce como *Marcha del Color de la Tierra*, en abril de 2001 se dio la discusión de la Iniciativa elaborada por la COCOPA, que fue enviada por el gobierno federal con Vicente Fox como Presidente.

De ello surgieron reformas constitucionales a diversos artículos que, desgraciadamente y por la falta de voluntad política y la escasa visión de los legisladores, no se apegaron a los Acuerdos de San Andrés; por lo tanto negaban de nueva cuenta el reconocimiento pleno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Para efectos de nuestro estudio, abordaremos los aspectos que consideramos necesarios en las reformas constitucionales de 2001 en materia de derechos indígenas y que tienen que ver con la cuestión de los desplazamientos internos.

⁷ MARÍN ALIAS, Alan, *¿Cómo ganar libertades y no perderlas?*, ponencia presentada en los Foros para la Revisión Integral de la Constitución organizados por la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 2001, versión en CD-ROOM.

En primer lugar la reforma de 2001, a partir del texto del artículo 2° constitucional considera a los pueblos indígenas estableciendo que *“La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas...”*

Esta definición de pueblos indígenas recoge algunos elementos de la adoptada por el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, excluye sin ninguna justificación a los indígenas descendientes de grupos que habitaban el país antes de que se establecieran las actuales fronteras, como lo menciona el Convenio referido; además de que se constriñe a sólo una etapa histórica que es la colonización y no se refiere a la conquista. Estas dos omisiones ponen en riesgo de que algunos pueblos no sean considerados como indígenas y se les deje fuera de los derechos que se les reconocen.

Debemos mencionar que el citado artículo 2° de manera innecesaria comienza afirmando que la *Nación es única e indivisible*. El texto en sí tiene un mal inicio, pues como lo apunta Francisco López Bárcenas, *“...se hubiera colocado en la parte orgánica de la Constitución Federal, donde también se establece el carácter republicano, representativo y popular del gobierno...”*⁸ Además transmite la idea de que con el hecho de reconocer los derechos de los pueblos indígenas, éstos vayan a fraccionar o a dividir a nuestro país, cuando nunca han pretendido eso, ni siquiera han dado muestras de ello.

Un aspecto importante que recoge éste artículo en otro párrafo es el principio llamado de auto adscripción, al establecer que la conciencia de identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas. Este principio se traduce *“...en que una*

⁸ LÓPEZ BARCENAS, Francisco, op.cit., pág. 54.

persona es indígena si acepta su pertenencia a un pueblo indígena, se identifica con su cultura, actúa conforme a ella y el pueblo indígena al que se adscribe la reconoce como parte de él...’⁹

Otro aspecto de la reforma en el artículo 2° es el que se refiere a las comunidades indígenas, estableciendo que “...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.”¹⁰

De nueva cuenta un precepto innecesario, pues las comunidades son parte integrante de un pueblo indígena y se les está dando la misma jerarquía en cuanto al reconocimiento de sus derechos, tal como lo veremos en otras disposiciones. Además es perjudicial, pues al establecer el artículo 2° que “...sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.” Es decir, si una comunidad, aunque no pertenezca a un pueblo indígena, pero que reúne las características generales que menciona la Constitución, va a tener los mismos derechos que ellos.

Es innecesario el precepto pues, además de que no se les reconoce como sujetos de Derecho Público a los pueblos indígenas, se les equipara a una comunidad, cuando éstas son parte integrantes de aquél, lo que puede ocasionar que las propias comunidades no reconozcan al pueblo indígena y se produzcan divisiones entre ellos; además es perjudicial, pues al equiparar a una comunidad que tenga las características de una comunidad indígena aunque no pertenezcan a un pueblo indígena, sin definir el propio texto constitucional de manera clara que se entiende por aquella y al concederle los mismos derechos, va en detrimento de los

⁹ Ibidem, pág. 57.

¹⁰ Artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en www.diputados.gob.mx

derechos de los que sí son pueblos indígenas. Todo ello en su conjunto, lo consideramos injusto.

Por otra parte, un tema que causó gran debate fue el de reconocer la autonomía de los pueblos indígenas en el texto constitucional. Así, con las reformas quedó establecido que *“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.”*¹¹ No se reconoce el derecho a la libre determinación y a la autonomía, sino la forma de ejercerlo, como lo establece el artículo 2º constitucional en su apartado A, en el cual se contemplan diversas disposiciones para tal efecto.

Conviene reparar aquí que el no reconocer plenamente el derecho a la libre determinación y a la autonomía, como lo establecen ordenamientos jurídicos internacionales y lo señalado en los Acuerdos de San Andrés, respondió al mismo sentido de colocar el texto que afirmamos como innecesario sobre que la Nación es única e indivisible, además de mencionar que el Estado es el único soberano y no podría otorgarse potestad de autonomía o libre determinación a los pueblos indígenas porque estaría en peligro la integridad de la Nación.

Debemos mencionar que la soberanía la ostentan los Estados, lo que implica la capacidad de actuar en el contexto internacional, es decir, establecer relaciones diplomáticas con Naciones, celebrar convenios y tratados internacionales, entre otras facultades. La soberanía solo puede entenderse como una capacidad propia de los Estados no de los pueblos, a diferencia de la libre determinación que si puede ser ejercida por estos. La autonomía es uno de los derechos de la libre determinación, que se manifiesta en el derecho de tener libertad en la toma de decisiones que competen a los pueblos y de gestionar sus asuntos; al mismo tiempo de darse formas propias de organización y hacer uso de sus recursos con la administración que decidan.

¹¹ Idem.

Lo anterior tiene diversas bases, una de ellas es cuando Ignacio Burgoa afirma que *“...el Estado es soberano como persona jurídica en que el pueblo o la nación se ha organizado política y normativamente, residiendo su soberanía en el mismo elemento humano. La soberanía estatal, según la tesis de la personalidad del Estado que es la que adoptamos, se revela en la independencia de éste frente a otros Estados en cuanto a que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, el cual sólo es esencialmente modificable o alterable por su mismo elemento humano que es el pueblo o la nación, a los que corresponde la potestad de autodeterminación...”*¹²

En el mismo sentido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecen en su similar artículo 1º, que *“Todos los Pueblos tienen derechos de libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y procuran asimismo su desarrollo económico, social y cultural.”*

En los Acuerdos de San Andrés, se estableció como principio de una nueva relación el hecho de que *“...el Estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y dentro del nuevo marco normativo para los pueblos indígenas.”*¹³

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se estima como condición previa para el disfrute pleno de todos sus demás derechos. Así, éste derecho se ejerce a través de la autonomía que permite la libre determinación interna de los pueblos, sin que implique la facultad de interactuar con otros Estados; sin embargo esto no fue comprendido.

¹²BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op.cit., pág. 245.

¹³ Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, en EZLN: 20 y 10, El fuego y la palabra, op.cit.

En otro sentido, el citado artículo 2° establece que *“El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos... de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.”*, además de que *“...las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.”*

Estos dos preceptos son una negación al reconocimiento pleno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pues la Constitución no los reconoce como sujetos de Derecho Público y deja en manos de las legislaciones locales su reconocimiento, ¿no es la Constitución General la que establece los principios fundamentales sobre los cuales deben guiarse las constituciones locales?, ¿no es la intención de la reforma constitucional establecer los lineamientos generales sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas? Con ello, se deja a la voluntad de cada Entidad Federativa su reconocimiento y ello ha implicado que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sea diferente, según la voluntad política de los legisladores y no a lo que corresponde a dichos pueblos en cuanto a su protección jurídica, dejándolos en muchos casos en estado de indefensión y permitiendo que se sigan vulnerando sus derechos.

Lo anterior tiene mayor repercusión al no ser considerados los pueblos indígenas como sujetos de Derecho Público, pues se adopta una visión proteccionista al declararlos entidades de interés público, repitiéndose el error histórico de brindarles protección, cuando lo que se trata es de reconocer sus derechos colectivos.

Los pueblos indígenas al ser reconocidos como sujetos de Derecho Público, tendrían personalidad jurídica y poseerían derechos y obligaciones, además de

patrimonio y, como toda persona jurídica, órganos especiales de representación; también se les reconocerían las facultades para actuar de manera colectiva y la validez de los actos jurídicos que realicen.

López Bárcenas lo describe muy bien al decir que *“...esta disposición constitucional coarta la posibilidad de establecer reglas generales claras para comenzar a construir una nueva relación entre los pueblos indígenas con el Estado y la sociedad... no se ve la razón de que la Constitución Federal no reconozca a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y, en cambio, fije los criterios para que lo hagan las constituciones de los estados... entonces seguiremos teniendo pueblos indígenas de distintas categorías, de acuerdo a la entidad federativa donde se encuentren asentados.”*¹⁴

Para finalizar con el análisis de esta reforma, debemos mencionar lo referente al manejo de los recursos naturales y al lugar que habitan los pueblos indígenas, es decir, la tierra.

El texto constitucional reconoce el derecho de los pueblos indígenas a *“...conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución... (y de) ...acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución.”*¹⁵

Con ello, se omiten disposiciones del Convenio 169 de la OIT sobre el derecho de los pueblos al acceso colectivo en el uso y disfrute de los recursos naturales de

¹⁴ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, op.cit., pág. 60.

¹⁵ Artículo 2º Apartado A, fracciones V y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en www.diputados.gob.mx

sus tierras y territorios, y más que reconocer sus derechos, se condicionan y se restringen; se condiciona su uso y disfrute a las formas y modalidades de propiedad establecidas en la Constitución y las leyes en la materia, además del respeto de los derechos de terceros y de los derechos adquiridos; decimos que se restringen, pues no podrán hacer el uso y disfrute cuando se trate de recursos naturales que son área estratégica para el Estado.

Estas disposiciones, sólo dejan ver que el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas para que su protección fuera plena, no era algo que se tuviera en mente cuando se aprobó la reforma constitucional; consideramos que lo pensado fue establecer condiciones para su disfrute y así evitar la supuesta fragmentación del país, idea creada por una amnesia teórica y legal sobre conceptos básicos y de una ignorancia al reclamo real de los pueblos indígenas y de la historia de nuestra Nación.

Jorge Alberto González Galván apunta que los pueblos indígenas reclaman *“...que sus tierras que ahora usan y ocupan sean protegidas jurídicamente, integradas políticamente, respetadas culturalmente y usufructuadas socialmente. La protección jurídica está relacionada con la regularización y certidumbre de sus títulos de propiedad... la integración política con su inclusión en el pacto federal reconociendo su autonomía... El respeto cultural a la tierra está relacionado con el ejercicio pleno de su espiritualidad... y el uso y disfrute social de los recursos naturales se relaciona con el mejoramiento de sus condiciones de vida...”*¹⁶

En su conjunto, lo que hemos analizado de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas de 2001, deja de lado muchas disposiciones para la protección de dichos derechos, que se encuentran referidos en ordenamientos de carácter internacional, dejando en estado de indefensión a los pueblos indígenas frente a los desplazamientos internos, materia de nuestro estudio.

¹⁶Jorge Alberto González Galván, Debate Nacional sobre derechos indígenas. Lo que San Andrés propone, ¿San Lázaro lo descompone?, en GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coordinador), op.cit., pág. 276.

Esta afirmación la hacemos ya que, los pueblos indígenas que no cumplan con las características que establece nuestro texto constitucional, debido a una incompleta definición que no recoge el espíritu de los ordenamientos internacionales analizados, automáticamente no gozan de la protección, también incompleta, que se da de sus derechos, como es el caso de no ser desplazados del lugar que ocupan, es decir, de su tierra.

Ello va en detrimento cuando alguna comunidad que sea equiparable a un pueblo indígena puede gozar de los derechos que se les reconocen a estos, aún cuando no formen parte de él.

Además, al no darles un reconocimiento como sujetos de Derecho Público, se les niega la posibilidad de que cuenten con los atributos jurídicos inherentes a ello y, consecuentemente, el derecho que tienen sobre los lugares que ocupan. Sólo se les reconoce éste derecho de acuerdo a las modalidades que de forma general hace el texto constitucional, dejando al arbitrio de cada Entidad Federativa la regulación del mismo.

Debemos agregar que no se reconoce su derecho a la libre determinación y a ejercer su autonomía, lo que implica que el manejo de los territorios que ocupan quede sujeto a los criterios señalados en el párrafo anterior.

Esto último es innecesario, ya que en la propia Constitución y en otras disposiciones que derivan de ella, se establecen principios básicos que regulan las relaciones entre los distintos actores jurídicos y los pueblos indígenas no están exentos de cumplir dichos ordenamientos y, lo más importante, ellos los han respetado y mostrado voluntad para continuar haciéndolo aún cuando se diera el reconocimiento pleno de sus derechos.

Finalmente, al no reconocer el valor cultural y espiritual que tienen las tierras que ocupan los pueblos indígenas y establecer condiciones para su uso, llegando al

grado de que si existen derechos adquiridos por un tercero, sin distinguir como los obtuvo (pudiéndose dar el supuesto que hayan sido de mala fe), se niega su derecho al uso y disfrute del territorio que ocupan y de sus recursos naturales.

Vagamente una disposición constitucional en el artículo 27 establece que “*La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas*”; sin embargo, al tratar de hacer una reforma para reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se les olvidó por completo éste precepto y no existe mención alguna sobre la prohibición de los desplazamientos internos, su prevención y, en su caso, la asistencia que se les debe brindar a las personas desplazadas; ni siquiera mención sobre el derecho de regresar a su lugar de origen, en caso de haber sido desplazados, o bien, la indemnización por los daños y perjuicios que hayan sufrido; tan sólo se dejó el legado a una Ley reglamentaria.

Todo lo anterior forma parte de una nula protección de los derechos de los pueblos indígenas frente a los desplazamientos internos en nuestra Constitución, siendo nuestra norma fundamental.

2.1. Legislación Federal

A partir de la aprobación del Convenio 169 de la OIT se da un interés por reconocer los derechos de los pueblos indígenas en los ordenamientos internos.

México no fue la excepción y, en algunos casos, se presentaron reformas a diversas leyes federales para reconocer estos derechos, las cuales tuvieron repercusiones en materia agraria, recursos naturales, impartición de justicia y lo referente al ámbito administrativo.

En nuestro sistema jurídico, las leyes federales regulan los preceptos que de manera general enuncia la Constitución y se apegan a las disposiciones que establece y no la contravienen.

Por ser materia de nuestro estudio, analizaremos la legislación federal mexicana que contempla el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en materia agraria, por el uso y disfrute de la tierra; las relativas al manejo de los recursos naturales de los lugares que habitan y una que se refiere a la situación del conflicto armado en Chiapas.

2.2.1. La inexistencia de regulación en la Ley Agraria

Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de febrero de 1992, la Ley Agraria tiene como última reforma (al momento de escribir el presente trabajo) la publicada en el DOF el 9 de julio de 1993.

Surge en medio de una gran polémica, ya que la nueva Ley Agraria refleja los lineamientos de la política económica que se ha seguido en nuestro país a partir de 1988, cuando se impulsaron reformas al artículo 27 constitucional, dando prioridad a la propiedad privada sobre la ejidal y comunal, otorgando garantías para que se exploten los recursos naturales conforme a los propios dictados del mercado, sin importar la modalidad de la tierra.

Bajo estos antecedentes, es que se publica la Ley Agraria en 1992, la cual es reglamentaria del artículo 27 constitucional en la materia.

Mencionamos que existe una vaga disposición constitucional en el artículo 27 sobre lo referente a las tierras que ocupan los pueblos indígenas; con la mención de que *“La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”*, nuestra norma fundamental deja en una Ley reglamentaria lo relacionado a la protección de las tierras de los pueblos indígenas, el primer signo negativo al reconocimiento de dichos derechos.

Hemos visto la importancia social, económica y cultural que tienen la tierra para los pueblos indígenas; además los asentamientos de estos pueblos en nuestro

país se dan en su mayoría en regiones que poseen una gran biodiversidad. Con éstas razones, consideramos necesario que en la Constitución se hubiera legislado al respecto, pero en la reforma constitucional de 2001 no se tomaron en cuenta dichos factores.

Por la negativa al reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas, el propio texto constitucional no los reconoce como pueblos y los menciona como *grupos indígenas*, confirmando que no son sujetos de Derecho Público y manejando a discrecionalidad los conceptos para referirse a ellos, aún cuando en la propia norma fundamental se define a los pueblos indígenas.

Si la Constitución comenzó mal en la protección de los derechos de los pueblos indígenas, ¿qué podríamos esperar de la legislación reglamentaria?

La Ley Agraria, en lo que se refiere a los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra, simplemente es inexistente, aunque establece en su artículo 106 que *“Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4° y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.”*

Esta disposición en la Ley Agraria, se encuentra en el Capítulo V que se refiere a comunidades, lo que refleja el manejo arbitrario en lo que respecta al reconocimiento de los pueblos indígenas por no considerarlos desde el texto constitucional como sujetos de Derecho Público.

La regulación es inexistente, pues una Ley reglamentaria de una disposición constitucional, nos remite a otra de la misma jerarquía y que nunca se ha elaborado, ¿qué no la Constitución claramente establece que debe regularse sobre la materia en esta Ley que es la que reglamenta el artículo 27 en cuestiones agrarias?

Además esta Ley no se encuentra actualizada, pues las disposiciones del artículo 4° constitucional cambiaron con la reforma de 2001 y lo referente a los pueblos indígenas ahora se regula en el artículo 2°. Se olvidó de actualizar esta Ley cuando se pretendía legislar sobre derechos indígenas, ¿olvido intencional o descuido legislativo? Si fue eso o algún supuesto más, lo cierto es que en materia de desplazamientos internos no existe ninguna referencia en la legislación que trata lo referente a la tenencia de la tierra y las formas de su protección.

Tampoco los reglamentos de esta Ley, que son sobre ordenamiento de la propiedad rural y de certificación de derechos ejidales y titulaciones solares, encontramos nada sobre desplazamientos internos, como si estos no existieran en nuestro país.

2.2.2. Los avances en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) fue publicada en el DOF el 28 de enero de 1988 y su última reforma (al momento de escribir el presente trabajo) fue publicada el 23 de mayo de 2006.

La LGEEPA, es un instrumento jurídico importante en materia de desplazamientos internos, que a pesar de que no se hace una referencia sobre los mismos, establece disposiciones para que se de una participación de los pueblos indígenas en acciones que afectan directamente al territorio que ocupan; desgraciadamente, no se aborda el tema de los desplazamientos, aún cuando se reconocen derechos de los pueblos indígenas sobre el uso y disfrute de su lugar de origen y de los recursos naturales.

Las disposiciones que a continuación mencionaremos fueron producto de una reforma a la LGEEPA, publicadas en febrero de 1996, justo cuando se daba la firma de los Acuerdos de San Andrés.

La LGEEPA establece que en los principios que establezca el gobierno federal sobre la política ambiental se debe “...*garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad...*”¹⁷ Esta disposición es singular en toda la Ley, ya que la expresión de “*incluyendo a los pueblos indígenas*”, es un reflejo de la negación a reconocerlos como sujetos de Derecho Público anteponiendo a las comunidades, sea cual fuere el origen de éstas, frente a los pueblos indígenas en cuanto al goce de sus derechos. Decimos que es singular en su expresión, ya que a pesar de haberse realizado dichas reformas casi a la par de la firma de los Acuerdos de San Andrés y con mucha antelación a las reformas de 2001, éste enunciado se aparta del reconocimiento como sujetos de Derecho Público a los pueblos indígenas y con ello del espíritu de los Acuerdos de San Andrés y refleja lo que cinco años después se aprobaría en las reformas constitucionales en materia de derechos indígenas.

Esto es entendible, pues las reformas a la LEEGPA no podían rebasar a nuestro texto constitucional que, en ese entonces, sólo mencionaba a la Nación sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; por ello, no se podía dar un reconocimiento que no aparece en la Constitución. Sin embargo, con otras disposiciones la propia LEEGPA va más allá que lo establecido a nivel constitucional.

A pesar de que no se les da el carácter de sujetos de Derecho Público y consecuentemente el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas no es pleno, ésta disposición establece el derecho a la protección de los pueblos en cuanto a sus recursos naturales; aunque debería expresarse mejor, ya que los recursos naturales se encuentran en el territorio que ocupan, así la disposición sería más clara si se especificara la protección sobre los recursos

¹⁷ Artículo 15, fracción XIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, disponible en www.diputados.gob.mx

naturales del territorio que habitan los pueblos indígenas y, por lo tanto, ese derecho que contempla el aprovechamiento, uso y disfrute, recaería sobre el territorio.

Con una interpretación podemos mencionar que se está dando una protección al derecho a la tierra de los pueblos indígenas; sin embargo, la disposición no va más allá y éste derecho se encuentra sin ninguna garantía para que se respete, situación opuesta sería adecuar la legislación en materia de desplazamientos internos.

Contrario a lo que mencionábamos en el capítulo anterior sobre la importancia de algunos ordenamientos jurídicos internacionales de introducir el principio de prevención en el caso de los desplazamientos internos, la LEEGPA de manera implícita, no incluye éste principio. Esto lo decimos por dos situaciones que se contemplan en citada Ley sobre desalojos de territorio de pueblos indígenas; una de ellas tiene que ver con el deterioro de las tierras y la otra por el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas (ANP), las cuales son *“...las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación (sic) ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley...”*, tal como lo establece en su artículo 3º, fracción II.

El primer caso se establece en los artículos 78 y 78 Bis y se menciona que en aquellas áreas donde se esté dando un proceso de degradación, desertificación o exista un grave desequilibrio ambiental, se va a formular un plan para la recuperación de dicha área, contando con la opinión de las personas que ocupen dichas tierras, como es el caso de los pueblos indígenas.

Se establece que para el aprovechamiento de la flora y fauna se debe tomar en cuenta *“...el conocimiento biológico tradicional y la participación de las*

*comunidades, así como los pueblos indígenas en la elaboración de programas de biodiversidad de las áreas en que habiten...*¹⁸

Es decir, habrá desplazamientos de los pueblos indígenas, cuando se de la degradación, desertificación o un grave desequilibrio ecológico de la tierra que ocupan para su recuperación, pero aquí caben las siguientes preguntas: ¿dónde se dirigirán los pueblos que ocupan las tierras que serán recuperadas?; una vez recuperadas las tierras, ¿podrán retornar los pueblos que las ocupaban?; desde luego que no existen respuestas a estos cuestionamientos por la falta de regulación en la Ley de los desplazamientos internos.

En el caso de establecimiento de ANP, administración, manejo y aprovechamiento, la LGEEPA contempla el principio de participación de los pueblos indígenas (artículos 47, 58, 67) cuando se vean afectados en sus tierras, más no el de la prevención en materia de los desplazamientos que puedan ser objeto por dicho establecimiento. Por ello, afirmamos que esta Ley da por un hecho los desplazamientos, aún cuando exista la consulta sobre los pueblos, incluso si se da una opinión contraria a la instalación de la ANP.

La propia Ley menciona una serie de reglas para que se establezcan ANP, y fija los criterios para su aprovechamiento, manejo y administración, pero no se regula nada en el caso de que, como consecuencia del decreto de una ANP, se afecte la tierra de los pueblos indígenas y aquí caben las mismas preguntas que para el caso anterior sumando las siguientes: ¿tendrán derecho los pueblos indígenas afectados en sus tierras a una indemnización?, ¿les otorgarán alguna opción de tierra para ocupar, como consecuencia del establecimiento de una ANP en el lugar que habitan?, ¿se les brindará asistencia en todo el proceso de desplazamiento? No hay respuestas por los vacíos en la Ley sobre los desplazamientos internos, ni siquiera en su propio reglamento sobre las ANP.

¹⁸ Ibidem, artículo 79 fracción X.

Se contempla el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones para realizar obras o actividades en las ANP (artículo 64 Bis 1), teniendo preferencia para su obtención los pueblos indígenas. Sin embargo, no se precisa que actividades o tipo de obras se podrán realizar, solamente se nos remite a *“...lo que establece esta Ley, la declaratoria (de la ANP) y el programa de manejo correspondientes...”*¹⁹

Finalmente la LGEEPA contempla el derecho de los pueblos indígenas para promover el establecimiento de ANP, y el de donar predios si son áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. Pero ¿cómo promover el establecimiento de ANP o de donar la tierra, si no hay señales para el respeto del territorio que ocupan?, ¿cómo hacer valer estos derechos si no existen mecanismos que les garanticen su protección si son afectados en sus tierras?

Como vemos, existen muchas interrogantes que se dan por la nula regulación sobre desplazamientos internos, aunque la propia legislación los da por un hecho de manera implícita con las disposiciones que apuntamos. Sin embargo, creemos que la LGEEPA, con todo y las críticas que hemos formulado y las lagunas que tiene, establece un principio fundamental que es el de participación de los pueblos indígenas cuando son afectados en el lugar que ocupan, tal como los establecen ordenamientos internacionales en la materia; pero no debemos perder de vista que el derecho de participación de estos pueblos es uno más de sus derechos colectivos que les han sido negados y que no está por encima del derecho a que no se vean afectados en su tierra sin su previo consentimiento y con las garantías de protección de todos sus derechos cuando la afectación se produzca.

¹⁹ Ibidem, artículo 64 Bis 1.

2.2.3. La ambigüedad en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable fue publicada en el DOF el 25 de febrero de 2003 y su última reforma (al momento de escribir el presente trabajo) fue publicada el 26 de diciembre de 2005.

Esta Ley es de un contenido muy singular, pues en sus disposiciones nos brinda varias líneas a seguir respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y, particularmente, frente a los desplazamientos internos.

Derivado de la negación al reconocimiento constitucional como sujetos de Derecho Público, utiliza el término comunidades y pueblos indígenas de manera indistinta y en ocasiones para significar dos sujetos diferentes, lo cual refleja el desorden provocado por la reforma constitucional de 2001 respecto a la definición de pueblos indígenas.

Por otra parte, de la lectura de su artículo 3° fracción XXIII, que marca como un objetivo específico de la Ley el de contribuir al desarrollo socioeconómico de los pueblos y comunidades indígenas, podemos afirmar que no se aleja esta disposición de la política que ve la necesidad de integrar a los pueblos indígenas en el desarrollo económico y social del país, a través de brindarles apoyo y no el reconocimiento pleno de sus derechos.

Un tercer aspecto y el más importante para nuestro estudio, se refiere al reconocimiento del derecho de la propiedad de los recursos forestales en las tierras que ocupan los pueblos indígenas.

Esta Ley que es reglamentaria del artículo 27 constitucional y que tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del

país, nos menciona que cuando se trate de recursos forestales cuya propiedad corresponda a los pueblos y comunidades indígenas nos debemos referir a lo que establece la Constitución al respecto²⁰, es decir, de que los pueblos indígenas ejercerán el derecho al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que ocupan conforme a las modalidades de tenencia de la tierra que se establecen en el propio texto constitucional y con las restricciones que ella misma enumera.

Por su parte el artículo 5° de la Ley establece que *“...la propiedad de los recursos forestales comprendidos dentro del territorio nacional corresponde a los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que sean propietarios de los terrenos donde aquéllos se ubiquen...”*

En otras partes de la Ley encontramos el derecho preferente al uso y disfrute de los pueblos indígenas sobre sus recursos forestales y la garantía de sus derechos sobre estos cuando se de el aprovechamiento de ellos (artículos 2° y 72). De igual forma, se da el reconocimiento a la propiedad de sus recursos naturales cuando se realicen colectas y usos con fines comerciales o científicos de los recursos biológicos forestales de las tierras que ocupan los pueblos indígenas (artículo 102), así como el de promover y apoyar su conocimiento biológico tradicional (artículo 105).

Además se establecen principios para que los pueblos indígenas participen en la evaluación, seguimiento y aplicación de la política forestal en las áreas que ocupen, respetando su conocimiento de la naturaleza, cultura y tradiciones (artículos 3° y 32).

Un aspecto relevante es el que se menciona en el artículo 22, fracción XVIII, en el que se establece como una atribución de la Comisión Nacional Forestal el

²⁰ Cfr. Artículo 1° de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, disponible en www.diputados.gob.mx

coordinar programas y acciones que coadyuven con los pueblos y comunidades indígenas en la conservación y mejoramiento de su lugar de residencia y a preservar la integridad de sus tierras.

Las disposiciones en materia de recursos naturales y de propiedad de la tierra que ocupan los pueblos indígenas en esta Ley, parten del hecho de que existe un derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre dichas tierras, pero si no existe un reconocimiento pleno de éste derecho colectivo como lo hemos visto, ¿cómo se pueden ejercer y hacer valer los derechos que ésta Ley menciona?; si la propia Ley no se pone de acuerdo en el criterios para definir pueblos y comunidades indígenas, utilizándolos indistintamente o para referirse a dos sujetos diferentes, ¿cómo acreditar que se trata de un pueblo o comunidad para gozar los derechos sobre los recursos forestales?

A pesar de que hemos mencionado que los desplazamientos internos en gran medida se ocasionan por el aprovechamiento de los recursos naturales, esta Ley que se refiere en específico a los recursos forestales sólo hace mención sobre el tema, al disponer que protegerá la integridad de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas, pero ¿cómo proteger la integridad de esas tierras si hay incertidumbre sobre los destinatarios de los derechos que se enumeran? Además, habla de la protección de la tierra y no del derecho sobre ésta por parte de los habitantes que la ocupan, que en éste caso son los pueblos indígenas; esto pudiera justificarse si se toma en cuenta que es una Ley que habla sobre el aprovechamiento y manejo de los recursos forestales, pero al reconocer derechos de los pueblos indígenas debe referirse a la protección del derecho como tal, por lo que una nueva redacción de dicha disposición, podría ser el punto de inicio para una regulación de los desplazamientos internos que es nula hasta el momento.

Aunque la propia Ley se esfuerza por reconocer derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales, en particular de los forestales, existe un vicio de origen que refleja incertidumbres jurídicas en la legislación para la

aplicación y ejercicio de los derechos. Lo anterior se refleja en que estas disposiciones contienen el espíritu de las reformas constitucionales de 2001, donde no hay un reconocimiento pleno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y, por lo mismo, no existe la protección frente a los desplazamientos internos al aprovecharse los recursos naturales de las tierras que ocupan.

2.2.4. La integración en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue publicada en el DOF el 7 de diciembre de 2001, sin que hay sufrido reformas (al momento de escribir el presente trabajo).

Las disposiciones en esta Ley sobre nuestro tema de estudio no existen y en lo que respecta a los derechos de la tierra de los pueblos indígenas y al manejo de los recursos naturales son escasos e intrascendentes.

Sin embargo, consideramos importante mencionarla por dos razones. La primera es que se trata de una legislación que (se supone) sienta las bases para el desarrollo rural sustentable del país, el cual es entendido como *"...el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio..."*²¹

En ese sentido debería integrar los derechos sobre los pueblos indígenas al respecto, pero hace caso omiso de su propio objeto y se mencionan disposiciones escuetas en el aprovechamiento de sus recursos naturales, remitiendo a lo que ya hemos analizado en la LGEEPA (artículos 175 y 176).

²¹ Artículo 3°, fracción XIV de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, disponible en www.diputados.gob.mx

La otra razón se debe a que, si las disposiciones sobre pueblos indígenas son escasas, las que citaremos no pasan inadvertidas, pues reflejan claramente la política de extinguir a los pueblos indígenas sin mostrar respeto a su riqueza cultural y diversidad, al establecer que debe darse un *“...impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la Nación...”*²², a la vez de impulsar *“...una adecuada integración de los factores del bienestar social como son... los derechos de los pueblos indígenas...”*²³

Con lo anterior, no existe regulación sobre los desplazamientos internos de los pueblos indígenas en la legislación que tiene que ver con el desarrollo del territorio que es ocupado por los pueblos indígenas, toda vez que estos se encuentran fuera de los núcleos urbanos de nuestro país.

2.2.5. La omisión en la Ley General de Asentamientos Humanos

La Ley General de Asentamientos Humanos fue publicada en el DOF el 21 de julio de 1993 y su última reforma (al momento de escribir el presente trabajo) fue publicada el 5 de agosto de 1994.

Esta Ley, al igual que la anterior, la mencionamos por el objeto de la misma, ya que consideramos que los ordenamientos que contienen disposiciones sobre el derecho de la tierra y del uso de los recursos naturales de los pueblos indígenas, no contemplan lo relativo a los desplazamientos internos, esta Ley que su fin es regular lo referente a los asentamientos humanos y a sus ordenamientos territoriales, podría fijar los principios respecto a nuestro tema de estudio, pero encontramos una omisión en sus preceptos y un aspecto que va en contrasentido de lo que proponemos con éste trabajo.

²² Ibidem, artículo 15 fracción XII.

²³ Ibidem, artículo 154.

En primer lugar, la Ley establece que se debe entender por asentamiento humano *“...el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran...”*²⁴; y por ordenamiento territorial de los mismos *“...el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional...”*²⁵ En ese sentido y conforme a lo que hemos analizado en los ordenamientos internacionales sobre los desplazamientos internos, bajo estas premisas de asentamientos humanos, la propia legislación regularía lo relativo al tema en estudio.

Esta Ley maneja el término comunidades indígenas, con lo que cae en el mismo supuesto de negar el reconocimiento de sujetos de Derecho Público a los pueblos indígenas y con ello sus derechos colectivos. El artículo 3° fracción VIII se refiere a que se brindará la protección del patrón de los asentamientos humanos de las comunidades indígenas, sin que se precise que debemos entender por patrón de asentamientos humanos; en ese entendido, podemos inferir que se refiere al conjunto de habitantes que conforman el pueblo indígenas y que están asentados en un territorio.

Esta disposición bien pudiera constituir una forma de protección a los pueblos indígenas frente a los desplazamientos internos, ya que con esa protección que se menciona, se estaría reconociendo su derecho a la tierra que ocupan y a no ser desplazados; sin embargo, con las lagunas que existen en la misma el tema pasó desapercibido.

Lejos de referirse a alguna disposición sobre desplazamientos internos de los pueblos indígenas, se establece en el artículo 30 una cuestión que de ser el caso,

²⁴ Artículo 2°, fracción II de la Ley General de Asentamientos Humanos, disponible en www.diputados.gob.mx

²⁵ Ibidem, fracción XIV.

encontraría el equivalente a una reubicación en otro territorio de los pueblos indígenas cuando estos han sido desplazados.

Este artículo contempla la fundación de centros de población, los cuales son considerados como “...las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos...”²⁶ Dicha fundación debe realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano y respetando el patrón de asentamiento de las comunidades indígenas; lo que quiere decir que se adaptarán lugares para que un grupo de personas, sin especificar las razones o causas en el texto legal, puedan asentarse en un territorio, procurando que los recursos que ahí se encuentren puedan ser aprovechados para su manutención y desarrollo, pero respetando los lugares donde se asientan los pueblos indígenas.

En otras palabras, se dotará de tierras a un grupo de personas, no pueblos indígenas, para que puedan asentarse. Eso es totalmente válido, pero ¿y los pueblos indígenas frente a los desplazamientos? Tampoco esta legislación contempla lo referente a la protección de los pueblos indígenas frente al fenómeno en estudio.

2.2.6. El peligro en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados

La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados fue publicada en el DOF el 18 de marzo de 2005, sin que haya sufrido reformas (al momento de escribir el presente trabajo).

²⁶ Ibidem, fracción III.

Aunque las disposiciones en esta Ley sobre los desplazamientos internos no existen, consideramos importante hacer mención de ella, ya que el aprovechamiento de los recursos naturales es una de las causas principales de ellos.

No es nuestra intención hacer un análisis de los organismos genéticamente modificados (OGM) ni de su uso y manejo que son contemplados en la Ley, sino que sólo nos referiremos a lo relativo a los pueblos indígenas; lo anterior se debe a que con la introducción de los OGM se ven afectados sus recursos naturales y la tierra que ocupan. Debemos mencionar que el texto legal utiliza el término comunidades y pueblos indígenas de manera indistinta.

Esta Ley regula todo lo referente al manejo de los OGM que los define como *“...cualquier organismo vivo, con excepción de los seres humanos, que ha adquirido una combinación genética novedosa, generada a través del uso específico de técnicas de la biotecnología moderna... siempre que se utilicen técnicas que se establezcan en esta Ley o en las normas oficiales mexicanas que deriven de la misma...”*²⁷

En ese sentido, la Ley establece que debe estudiarse el impacto socioeconómico por el manejo de los OGM especialmente en los pueblos indígenas (artículos 9° fracción XII y 108 fracción V).

En tanto el artículo 108 en su tercer párrafo menciona la obligación de establecer mecanismos de consulta con los pueblos indígenas cuando se vaya a dar liberación en el manejo de los OGM, en las tierras que aquellos ocupan.

El manejo y la introducción de los OGM en nuestro país, ha causado un gran debate, ya que se ha comprobado que existe contaminación de especies nativas por dicha situación, como es el caso del maíz criollo de Puebla y Oaxaca.

²⁷ Artículo 3°, fracción XXI de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, disponible en www.diputados.gob.mx

En éste debate han participado legisladores, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, organismos gubernamentales y la propia Comisión para la Cooperación Ambiental establecida en el marco del Tratado de Libre Comercio para América del Norte. En dicho debate se ha concluido que existe un riesgo por la introducción y manejo de los OGM y se recomienda analizar los efectos que estos tendrán antes de autorizar su utilización.

La Ley establece una consulta sobre los pueblos indígenas cuando en el lugar que ocupan, se pretende introducir éste tipo de organismos, ¿qué pasa si hay una negativa?, la Ley no lo especifica; ¿qué pasa si hay un daño a su tierra?, con los elementos con que se cuenta actualmente se ha comprobado que sí se producen afectaciones. Por otra parte, no se menciona ningún supuesto en el caso de que los pueblos indígenas tengan que abandonar el lugar que habitan por esta situación, colocándolos frente a un desplazamiento interno sin ninguna regulación y sin protección de sus derechos.

Esta legislación, aunque de reciente creación y con lo delicado del tema que trata en la afectación de los recursos naturales y de la tierra, no contempla nada sobre nuestro estudio, siguiendo la misma tradición legislativa del orden jurídico nacional sobre la materia.

2.2.7. El incumplimiento de la Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas

La Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas fue publicada en el DOF el 11 de marzo de 1995, sin que haya sufrido reformas (al momento de escribir el presente trabajo).

Esta Ley surge después de que el gobierno del entonces Presidente Zedillo, lanzara una ofensiva militar contra el EZLN, lo que produjo un rechazo por parte de la sociedad nacional e internacional, reprobando la medida y exigiendo una

solución pacífica a través del diálogo. De la lectura de su artículo 1°, se deduce que es el instrumento jurídico que establece las bases para que, en un ambiente de diálogo y conciliación, se alcance una solución digna en el Estado del sureste mexicano. Después de la publicación de esta Ley, comienza el diálogo entre el gobierno federal y el EZLN.

Esta legislación, en su artículo 7° establece que *“...el Gobierno Federal en coordinación con el Gobierno del Estado de Chiapas y los ayuntamientos respectivos, otorgará garantías y facilidades a los indígenas y campesinos de la zona del conflicto para su reintegración y asentamiento en sus comunidades de origen. Esta disposición es válida para todos los indígenas y campesinos, independientemente de su participación en el grupo involucrado en el conflicto del Estado de Chiapas...”* Así encontramos una referencia clara de regulación de los desplazamientos internos.

Esta disposición se refiere a los pueblos indígenas y a los campesinos chiapanecos que hayan sido desplazados de su lugar de origen a causa del conflicto armado hayan o no participado en él. Lo limitado de su alcance se debe al objetivo de la misma, aunque no debemos perder de vista que los desplazamientos internos existen desde hace muchos años en ese Estado.

También precisa que se brindarán garantías y facilidades para que las personas desplazadas vuelvan a sus lugares de origen, pero no establece los mecanismos de ese retorno y se olvida de que a los desplazados se les debe otorgar asistencia y protección, pues si sus necesidades son muchas, el encontrarse fuera del lugar que habitan, hace que se incrementen las carencias. Además, al establecer que se garantizará el retorno de los desplazados, da por un hecho que las causas que originaron el desplazamiento ya no existen, cuando la realidad nunca ha sido esa.

A pesar de ser la única Ley de carácter federal que contiene una referencia directa a los desplazamientos de los pueblos indígenas, sus disposiciones no fueron

cumplidas a cabalidad y siguen suscitándose desplazamientos internos, no sólo como causa del conflicto armado, sino por circunstancias diversas.

Hemos analizado la legislación federal que toca lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas respecto al uso y disfrute de los recursos naturales y su derecho a la tierra, por estar directamente ligados con su protección frente a los desplazamientos internos.

Lo que encontramos es que no existe una regulación sobre nuestro tema de estudio, derivado de una falta de atención sobre el mismo y producto de reformas en materia de derechos indígenas que han negado el reconocimiento pleno de los derechos colectivos de estos pueblos, salvo una legislación que se refiere sólo al caso del conflicto armado de Chiapas.

Consecuencia o no de las reformas constitucionales de 1992 y de 2001 en materia indígena, la gran mayoría de la legislación utiliza de manera indistinta la palabra comunidades y pueblos indígenas para referirse a ellos, lo que desvirtúa su carácter como destinatarios de derechos colectivos, causando que el ejercicio de los mismos sea objeto de incertidumbre jurídica. En otros ordenamientos se sigue la política de integración y con un camino que lleva a extinguir su cultura e identidad como pueblos indígenas, negando el reconocimiento de sus derechos.

2.2. Constituciones y legislaciones locales

Comentamos que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas fue tema de debate para nuestro sistema jurídico, a raíz de la aprobación del Convenio 169 de la OIT.

Ese debate fue adquiriendo forma en nuestra legislación con la reforma constitucional al artículo 4° donde se reconoce la existencia jurídica de los pueblos indígenas, la insurrección de Chiapas en 1994 encabezada por el EZLN, la firma

de los Acuerdos de San Andrés, y la aprobación de las reformas constitucionales en materia indígena de 2001.

Las legislaciones de las entidades federativas, no quedaron al margen de éste proceso y, en algunos casos, existió regulación sobre la materia antes que el propio texto constitucional reconociera el carácter pluricultural de la Nación; en algunos otros, se fueron introduciendo derechos de los pueblos indígenas, respondiendo a los sucesos citados.

Al momento de escribir el presente trabajo, sólo 16 constituciones locales contemplan lo relativo a los derechos de los pueblos indígenas; de ellas, Chiapas Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Querétaro modificaron sus ordenamientos legales para reconocer estos derechos antes que la reforma de 1992. En tanto que Chihuahua, Durango, Estado de México, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz hicieron las reformas respectivas a sus constituciones antes de la firma de los Acuerdos de San Andrés; mientras que Campeche, Michoacán y Quintana Roo lo hicieron después de los Acuerdos.

Es importante mencionar que el propio texto constitucional, con las reformas de 2001, en su artículo 2º refiere que el *“...reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.”* Por lo que el reconocimiento de sus derechos colectivos lo deja a criterio y discreción de cada Legislatura Local, apegados a una Constitución que no los reconoce plenamente.

También se deja a cada Estado lo referente al ejercicio de la libre determinación al mencionar en el mismo artículo que *“Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en*

cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.” Lo que ha producido una variada legislación sobre el tema, según la Entidad Federativa que legisle y de acuerdo a la voluntad política de los gobernantes.

Además, debemos precisar que el apartado B del artículo 2° constitucional dispone que *“La Federación, los Estados y los Municipios... establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.”* Es decir, en lugar de reconocer derechos, la Constitución delega a las legislaturas locales la creación de instituciones y el establecimiento de políticas asistenciales y de integración a la sociedad de los pueblos indígenas.

Todo esto constituye el fundamento legal para que las entidades federativas, a través de las legislaturas locales, modificaran sus constituciones a efecto de reconocer los derechos de los pueblos indígenas.

Según Isidro Olvera Jiménez, en las constituciones locales encontramos dos tipos de textos:²⁸

- Los que reconocen la composición pluricultural de la entidad y establecen líneas generales de atención hacia los pueblos indígenas.
- Los que, además de reconocer el carácter pluricultural, han avanzado en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas con sus limitaciones.

Nosotros agregaríamos otros dos:

²⁸ Isidro Olvera Jiménez, *Constituciones Estatales y Derechos Indígenas*, en GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coordinador), op.cit., págs. 168 y 169.

- Aquellos que son una copia de la Constitución, sólo con cambios en palabras, pero que conservan los mismos elementos.
- Aquellos que van más allá de lo que consagra el texto constitucional, otorgando derechos que no pueden ejercerse, ya que o no es facultad de la entidad federativa, o bien, se remiten a leyes reglamentarias inexistentes.

Algunos textos constitucionales de las entidades federativas no sólo no reconocen a los pueblos indígenas como sujetos de Derecho Público, sino que incluso niegan su existencia, refiriéndose a ellos de forma muy variada como *grupos sociales de culturas autóctonas*²⁹, *grupos de nuestro origen*³⁰, *grupos étnicos*³¹ o *etnias*³². Esta situación hace que se desvirtúe el concepto de pueblo indígena y consecuentemente, los derechos colectivos que poseen.

Sin embargo, en textos constitucionales locales como el caso de Campeche, Chihuahua y Oaxaca si se refieren a pueblos indígenas.

En otros textos, no se consagran derechos, sino que responden a la demanda del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas con la aplicación por parte del Estado de políticas para su desarrollo y bienestar, como es el caso del Estado de México que, en su Constitución el artículo 17 establece que *“Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos (los pueblos indígenas) mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos*

²⁹ Cfr. Artículo 5° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, disponible en www.hidalgo.gob.mx

³⁰ Cfr. Artículo 1° de la Constitución Política del Estado de Sonora, disponible en www.sonora.gob.mx

³¹ Cfr. Artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Querétaro de Arteaga, disponible en www.queretaro.gob.mx

³² Cfr. Artículo 3° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, disponible en www.michoacan.gob.mx

del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.”

En el caso de Guerrero, a pesar de que fue la primera Constitución local en contemplar lo referente a los pueblos indígenas con las modificaciones realizadas en 1987 a su texto constitucional, encontramos claramente la idea de extinción de los pueblos indígenas, a través de la política de integración, ya que en su artículo 10 establece que *“Los poderes del Estado y los Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y en el marco de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del Estado de Guerrero, proveerán a la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales.”*

Por ser de nuestro interés, sólo abordaremos el análisis de las constituciones locales que hablan sobre la propiedad de la tierra de los pueblos indígenas y el uso de los recursos naturales, para identificar la regulación de los desplazamientos internos en éste nivel del sistema jurídico mexicano.

En ese sentido, los ordenamientos constitucionales locales que abordan el tema son Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz.

De estos textos constitucionales, el de Jalisco hace una copia fiel de las fracciones I y VI del artículo 2° constitucional y la transcribe en el artículo 4° fracciones V y VI de su texto; por lo que restringe, como la Constitución, los derechos de los pueblos indígenas en cuanto al aprovechamiento y uso de los recursos naturales y los derivados de la ocupación de sus tierras.

Caso similar es el de la Constitución de Durango, aunque la fracción V del artículo 2° es idéntica a su par en la Constitución, la fracción VI se limita a establecer que los pueblos indígenas podrán *“Acceder, con respeto a las formas y modalidades*

de propiedad y tenencia establecidas en la Constitución General de la República y leyes de la materia.” Con ello se elimina la palabra “tierra” del texto original de la Constitución y queda una expresión ambigua al señalar “*formas y modalidades de propiedad y tenencia*”, ¿de qué?; además suprime el derecho al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que ocupan los pueblos indígenas que, con restricciones y condicionantes, se contempla en el texto de nuestra norma fundamental.

Otros textos, como el de Veracruz y Chiapas, se refieren al tema en estudio remitiendo a la regulación que haga la Constitución; se limitan a enunciar el derecho para cumplir el requisito y remiten a otra norma. Así, la Constitución de Veracruz en su artículo 5° establece que “*El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal*”; la Constitución de Chiapas expresa en su artículo 13 que “*El Estado fomentara (sic) el eficaz ejercicio de los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, en los términos y con las modalidades que establece la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias respectivas.*”

La misma suerte corre la Constitución de San Luis Potosí, aunque destaca el hecho de que en su artículo 9°, fracción VI se “*..otorga a las comunidades indígenas la calidad de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios...*”, pero no a los pueblos indígenas; además en el mismo precepto, pero en la fracción III retoma lo que establece la Constitución sobre lo que debe entenderse por comunidades y agrega que “*La ley establecerá los mecanismos y criterios para la identificación y delimitación de las mismas...*”; es decir, no obstante que se niega la existencia de pueblos indígenas, limitándose el concepto a comunidades y desvirtuándose sus derechos colectivos, deja en manos de la Legislatura del Estado la expedición de una Ley que fije los criterios

para decidir quién es una comunidad indígena o quién no y, por lo tanto, quién goza de los derechos limitados que se establecen.

La Constitución de Campeche establece en su artículo 7° que *“...los pueblos indígenas que habitan en la Entidad tienen derecho, dentro de un marco jurídico específico, a desarrollar y fortalecer el control y disfrute de sus recursos naturales...”* y establece que son objeto de protección los recursos naturales de los pueblos indígenas mediante su participación; sin embargo, no se establecen los mecanismos para el ejercicio de éste derecho y se deja en manos de las leyes del Estado, la aplicación de los mecanismos que los garanticen; pero hasta la fecha no se ha regulado al respecto.

El artículo 9° de la Constitución de Chihuahua establece que *“...las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas son inalienables e imprescriptibles. La enajenación o gravamen que tengan por objeto las tierras o aguas pertenecientes a los pueblos indígenas se ajustarán a lo que disponga la ley y, particularmente, acatando los usos, costumbres y prácticas jurídicas de dichos pueblos, que deben recopilarse, reconocerse, garantizarse y regularse por las leyes que rigen en materia civil dentro del Estado...”* Con ello, ésta legislación quiso ir más allá de lo que se consagra en la norma fundamental al respecto, pero la regulación sobre la tenencia de la tierra es de carácter federal, no local; además cae en el supuesto de reconocer derechos, pero refiere a una Ley reglamentaria que aún no existe y el ejercicio de los derechos que menciona se queda en una mera declaración del texto constitucional de la entidad.

Finalmente, la Constitución oaxaqueña en su artículo 16 establece que *“...el Estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria.”* Este artículo, además de que refiere a una Ley reglamentaria el derecho que establece, cae en el mismo supuesto de todas las Constituciones locales que hemos enumerado en la

materia, es decir, establecen preceptos referentes a la tenencia de la tierra y el aprovechamiento y uso de los recursos naturales, siendo que no es facultad de las entidades federativas, ya que se trata de una materia que regula directamente la Constitución.

Lo anterior se da particularmente hablando de la tierra y recursos naturales de los pueblos indígenas, pues en las fracciones V y VI del artículo 2º constitucional se fija como condicionante lo que el propio texto constitucional establece en la materia para conservar y proteger la integridad de las tierras que ocupan, el uso y disfrute de los recursos y el acceso a la propiedad y modalidades de la tenencia de la tierra.

Por ello, lo que se establece en las constituciones de las entidades federativas, con las limitaciones, omisiones y los esfuerzos por reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra, y el uso y aprovechamiento de sus recursos, no serán realidad hasta que la propia Constitución reconozca de manera plena los mismos; de lo contrario, éstas disposiciones en los textos constitucionales locales estarían más allá de la norma suprema, sin que encuentren fundamento alguno. En el sentido de la protección de los pueblos indígenas frente a los desplazamientos internos en las legislaciones locales, es importante que mencionemos las facultades que tiene el Congreso de la Unión, para establecer la concurrencia de los distintos niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos;³³ y de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico³⁴, las cuales inciden directamente en nuestro tema. A pesar de que existen, no se han tomado en cuenta éstas atribuciones para legislar en la materia.

Sólo la Constitución de Oaxaca y en una de sus leyes locales, así como en una Ley del Estado de Chipas se regula lo relativo a los desplazamientos internos.

³³ Cfr. Artículo 73, fracción XXIX-C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en www.diputados.gob.mx

³⁴ Ibidem, fracción XXIX-G.

Así tenemos que en el artículo 16 de la Constitución oaxaqueña se deja a una Ley reglamentaria la protección de las comunidades y pueblos indígenas contra reacomodos y desplazamientos. Bajo esa línea, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, en su artículo 14 prohíbe los reacomodos y desplazamientos de pueblos y comunidades indígenas, estableciendo dos excepciones que se refieren a las necesidades propias de dichos pueblos y comunidades, o bien que se motiven por el orden público. Además, en el artículo 30 se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a gozar de garantías contra desplazamientos y reacomodos.

Para las excepciones que pueden originar desplazamientos, en primer caso se necesita que los pueblos y comunidades indígenas justifiquen, ante la autoridad oaxaqueña, la necesidad que produce el desplazamiento. Si responde a una causa de orden público, se realizará con una indemnización a los afectados, previo avalúo. Además señala que *“...para efectos de la reubicación definitiva o temporal, el Estado, por conducto de sus órganos competentes y oyendo el parecer de los involucrados, procurará que la misma se realice en sitios similares al territorio de estos últimos con calidad material y jurídica, por lo menos igual a la que poseían y que les permita satisfacer sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando desaparezca la causa de interés público, los pueblos y comunidades indígenas tendrán prioridad para el retorno a sus territorios y tierras.”*³⁵

Estas disposiciones, si bien prohíben los desplazamientos internos de los pueblos indígenas, siguen utilizando de manera indistinta los términos pueblos y comunidades, como si se tratara de un mismo sujeto; ocurre también al referirse a los desplazamientos y reacomodos que no los distingue la Ley. De las excepciones a la prohibición de los desplazamientos, no se señala qué puede ser considerado como de orden público, lo que deja al criterio de la autoridad el

³⁵ Artículo 14 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, disponible en www.congresoaxaca.gob.mx

decidirlas; además no se considera el consentimiento de los pueblos afectados para su desplazamiento, sino que se da por un hecho cuando se dicte la medida y sólo se ordena indemnizar a los afectados. Se toma en cuenta la opinión de los desplazados, cuando vayan a ser reubicados en otro lugar, sin que esa opinión constituya una decisión o consentimiento. Tampoco se garantiza de manera plena que los desplazados retornen a sus lugares de origen, pues se establece el hecho de que tienen prioridad, pero no el derecho a regresar.

En un aspecto relevante, el artículo 16 de citada Ley establece que se cometerá el delito de etnocidio al que, entre otros supuestos, “...*fomente de manera coercitiva y por medio de la violencia o el engaño la asimilación de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a otras culturas o modos de vida; o motiven su dispersión a través de desplazamientos o separaciones involuntarias de sus familias o de sus territorios.*” castigando al que caiga en esa hipótesis con una sanción de tres a seis años de prisión y multa de doscientos a quinientos salarios mínimos. Esta mención es de mucha importancia, ya que se prevé un castigo, por menor que sea, a los responsables de los desplazamientos.

Por lo que respecta a la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Chiapas, al igual que la legislación oaxaqueña, prohíbe los reacomodos y desplazamientos, refiriéndose a los pueblos indígenas como comunidades; y permitiendo los desplazamientos si se motivan por causa de utilidad pública, casos de riesgos, desastres, seguridad o sanidad. Prohíbe también la expulsión de indígenas de comunidades por cualquier causa, previendo que se sancionará a quien pretenda expulsar o impedir el regreso de los indígenas a su comunidad. En éste sentido, se contempla que las autoridades fomentarán el diálogo entre las partes para que se celebren convenios que aseguren las condiciones de retorno.³⁶

³⁶ Cfr. Artículos 56, 57 y 58 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Chiapas, disponible en www.chiapas.gob.mx

Esta legislación contiene deficiencias similares a las señaladas para el caso de Oaxaca, pues no distingue ni precisa entre desplazamientos y reacomodos, agregando el término de expulsión; además no se refiere a pueblos indígenas, sino a comunidades, lo que va en detrimento de los derechos de aquellos, como hemos señalado. En el caso de los supuestos en que pueden darse los desplazamientos, no se precisa que puede ser una causa de utilidad pública y no existen los mecanismos que permitan enfrentar el problema de manera adecuada en los demás casos, situación que se puede apreciar claramente con los desastres naturales que han azotado a ese Estado, donde mucha población fue desplazada de su lugar de origen. No se habla nada del consentimiento de los pueblos afectados ni de los procesos de consulta.

Estos preceptos analizados, son la única referencia dentro de los ordenamientos jurídicos del derecho interno de nuestro país. Sin embargo, el nivel jerárquico que tienen frente al sistema jurídico nacional e internacional, hace que su aplicación prácticamente sea nula o ignorada por las mismas autoridades, incluso de las entidades federativas que tienen desplazamientos internos.

Además son disposiciones generales que no contemplan los mecanismos para que se haga efectivo el derecho de los pueblos indígenas a no ser desplazados y, en caso de darse éste, no se toma en cuenta su consentimiento ni su participación; tampoco se regula sobre la asistencia que se les debe procurar ni de las garantías para que no se violen sus derechos y se ponga en riesgo su integridad. Lo anterior nos muestra que no existe una protección de los derechos de los pueblos indígenas frente a los desplazamientos internos y mientras se estén suscitando en la realidad, la violación a sus garantías pone en peligro su integridad y existencia como pueblos.

CAPÍTULO 3.

PANORAMA DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN NUESTRO PAÍS

CAPÍTULO 3. PANORAMA DE LOS DESPLAZAMIENTOS INTERNOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN NUESTRO PAÍS

Hasta lo que aquí hemos analizado, no se han considerado los mecanismos a nivel nacional que protejan los derechos de los pueblos indígenas frente a los desplazamientos del territorio que originalmente ocupan, a pesar de que en diversos ordenamientos internacionales se contempla su protección.

Afirmamos que por falta del reconocimiento pleno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la cuestión de los desplazamientos internos se vea como una constante vulneración a los derechos de estos pueblos.

Por ello, consideramos necesario dar un breve recorrido por la historia de nuestro país, para analizar la política que se ha seguido respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la cual fue prácticamente de exterminio y de negarles incluso su existencia y, con ello, despojarlos de las tierras, ocasionando desplazamientos internos.

3.1. La negación histórica

Producto de una desorientación geográfica, se hace la invención del término indio, para denominar a los que ocupaban unas tierras que no estaban en el conocimiento europeo.

Con la expedición que emprendió Cristóbal Colón en 1492, se tenía la idea de que el territorio mundial estaba constituido sólo por Europa, Asia Oriental y el Norte de África, por lo que al llegar a suelo firme después de un largo viaje, se tuvo la idea de que esos territorios pertenecían a la India; luego entonces, los habitantes de la India, indios deberían ser. Desde ese momento, la existencia estaba siendo negada a los habitantes de aquellas tierras, ya que se les estaba proporcionando una naturaleza distinta a la que tenían.

Con nuevas expediciones emprendidas por Fernando de Magallanes y Américo Vesputio, se confirmó que las tierras que inicialmente se pensó eran de la India, conformaban un territorio desconocido para el pensamiento europeo, así “...*la Europa que reconoce a América entre el siglo XV y el siglo XVI descubrió en sí misma la capacidad de ampliar el mundo.*”¹

Diferimos del término utilizado para denominar a éste acontecimiento histórico como *Descubrimiento de América*, pues por el hecho de que no estuviera contemplado en la concepción europea no quiere decir que no existiera una cultura con un desarrollo en aspectos políticos, económicos, culturales y sociales. Ponernos de lado de un *descubrimiento*, creemos que es negar la existencia de nuestra cultura milenaria.

Así, no sólo se da la negación de la existencia de las personas que ocupaban las nuevas tierras para los ojos europeos, sino que es el inicio del apoderamiento de su riqueza y el avasallamiento de una cultura muy diferente a lo que representaba el pensamiento de los conquistadores.

El saldo que dejó la conquista de los españoles y las políticas que se han seguido posteriormente con los pueblos indígenas, que incluye hasta nuestros días, arrojó lo siguiente, según Julio Atenco Vidal:²

- Despojo de los pueblos indígenas de sus tierras originales.
- Desconocimiento de la personalidad jurídica de las Naciones y pueblos originarios, proscribiéndolos de sus derechos colectivos.
- Destrucción de sus principales instituciones y autoridades tradicionales.

¹ MONTEMAYOR, Carlos, Los Pueblos Indios de México hoy, Editorial Planeta, México, 2000, pág. 19.

² Cfr. ATENCO VIDAL, Julio, Los derechos de los pueblos indígenas frente a la Nación Mexicana, ponencia presentada en los Foros para la Revisión Integral de la Constitución, op.cit.

- Imposición de la supremacía del Derecho Positivo Mexicano sobre el Derecho o sistema jurídico tradicional indígena (también llamado Derecho Consuetudinario o Derecho Indígena) por lo cual, a los indígenas se les juzga con una Ley que desconocen y no comprenden por qué tiene valores, criterios, una lógica y un espíritu diferente al pensamiento y cosmogonía india.
- Degradación de la antigua y rica cultura india para acabar con su identidad como Nación, como etnia o como pueblo .
- Despojo de sus recursos naturales, favoreciendo una violenta y constante transferencia de riqueza de las zonas y sistemas de producción indios hacia otros sectores sociales no indígenas de la economía, lo cual ha provocado la pérdida de las capacidades productivas de las familias con sus secuelas de extrema pobreza y de emigración de sus tierras y territorios.

Con la invasión a la Gran Tenochtitlán en 1521, se inicia la política a seguir sobre los pueblos indígenas: someterlos a una cultura diferente a la suya. Con ello, la conquista no sólo trajo consigo una brutal intervención militar, masacrando a los pueblos que se oponían a la invasión (y a los que no se oponían), sino que se impuso un nuevo orden cultural alejado de los usos, costumbres y tradiciones de los pueblos, bajo una línea de dominación; hay que agregar también el saqueo de las riquezas y el apoderamiento de sus bienes.

Se inaugura con ello el despojo de las tierras de los pueblos indígenas y ahora tendrán el mismo valor del pensamiento de occidente, es decir, ya no será la *madre tierra* con el valor espiritual a la que se le debe la vida, sino que ahora es la encargada de acaparar riquezas y comenzar a trazar el enorme abismo de desigualdad que aún persiste.

Bajo ese esquema, se construye la idea de establecer un orden que contenga las reglas que permitan a los españoles mantener el control y sometimiento de los pueblos indígenas. Es así que surgen las *Leyes de Indias*, las cuales contemplaban que “...*las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y usos y costumbres observadas y guardadas, después que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión, ni con las leyes de este libro (Ley 4, título 1, libro 2), y las que han hecho y ordenado de nuevo, se guarden y ejecuten y, siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos...*”³ Es decir, se respetaba su cultura si no eran contrarias a la cultura y leyes españolas, pero ¿quién determina si lo eran o no?, ¿con qué parámetros hacerlo si ellos mismos estaban exterminando una cultura?

Posteriormente surge la institución de la Encomienda, con la cual se agrupan a los entonces llamados indios para ser dados en encomienda a una persona, la cual los tendrá bajo su tutela y se encargará de instruirlos en la fe católica, a cambio aquéllos trabajarán la tierra. Con ello, en las *Leyes de Burgos* “...*se parte del hecho... de que los indios eran perezosos e inclinados a los vicios... la única manera de redimirlos era haciendo que vivieran en contacto con los españoles y reducirlos a vida sedentaria en pueblos... reglamentando el trabajo de los indios y cuidando de su buen tratamiento, establecieron el principio de que sólo por el trabajo y bajo dirección de los españoles podrían abandonar la barbarie.*”⁴

El trato hacia los pueblos indígenas, desató posiciones contrarias. Entre ellas sobresale la postura representada por Juan Ginés de Sepúlveda y Solórzano Pereira, los cuales afirmaban que los indios deberían considerarse miserables jurídicamente y gozar de derechos, pero no de todos los que les corresponden a las minorías. Además argumentaban que eran incapaces de organizarse, por lo que deberían recibir ayuda que les permitiera subsistir. En contraparte, Fray

³ ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, Tomo I, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1984, págs. 269 y 270.

⁴ *Ibidem*, págs. 218 y 219.

Bartolomé de las Casas y Francisco de Vitoria, pugnaban porque los indios tuvieran una protección especial, ya que no eran ni bárbaros, ni incapaces como se les catalogaba y no se justificaba el dominio español sobre ellos.⁵

El debate que surgió de éstas posturas cambió la concepción que se tenía sobre los pueblos indígenas; sin embargo, el trato siguió igual y la negación de sus derechos, ha sido una constante.

Para la segunda mitad del siglo XVI, mediante las *cédulas reales*, los pueblos indígenas fueron obligados a salir de su lugar de origen, para ocupar asentamientos en lugares que los conquistadores elegían. Ahí se llevó a cabo una campaña para cristianizar al indio y terminar con sus usos y costumbres. Muchas veces, la destrucción de sus templos frente a los propios pueblos y la edificación de iglesias sobre lo que quedaba de ellos, fue una práctica para que no quedara duda de que la cultura occidental era superior a la de ellos.

En las primeras décadas del siglo XVII, se prohibió que los indios vivieran en las nuevas ciudades españolas y fueron obligados a ocupar barrios en los cuales se alojaban al terminar con las obligaciones que tenían con los conquistadores, es decir, cuando finalizaban de hacer el trabajo para enriquecer a los invasores. Bajo esa dinámica, mediante *mercedes virreinales*, los españoles fueron apoderándose de las tierras de los pueblos indígenas y, con el amparo de esas *mercedes*, los dejaron sin las tierras que originalmente ocupaban, viéndose estos forzados a buscar lugares que les permitiera sembrar la tierra para subsistir.

Todo éstas condiciones fueron el detonante para que surgiera el movimiento de independencia de 1810, encabezado por Don Miguel Hidalgo y Costilla la madrugada del 16 de septiembre, que se constituyen con diversos sectores de la población, principalmente indígenas; también se unen mineros, trabajadores, la

⁵ Cfr. FLORESCANO, Enrique, *Etnia, Estado y Nación, Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, Editorial Aguilar, México, 1997, págs. 192-197.

pequeña burguesía, intelectuales y artesanos con la finalidad de terminar con casi tres siglos de dominación española.⁶

Durante éste proceso de independencia, se dieron diversas disposiciones que, en lo general, buscaron terminar con la dominación española, sentando las bases para la formación del Estado Mexicano, bajo la premisa de igualdad de todos los ciudadanos y con una concepción liberal. Con ello, los pueblos indígenas, a pesar de ser los que en su mayoría eran aquella masa popular que dio sustento a la lucha armada, fueron excluidos de ésta visión y en muy pocas ocasiones se hace mención sobre sus derechos.

El 19 de octubre de 1811 Miguel Hidalgo decreta la abolición de la esclavitud y el 5 de diciembre proclama la restitución de las tierras a los pueblos indígenas que habían sido despojadas de ellas y se establece la obligación de no arrendarlas o enajenarlas. Con la Constitución de Cádiz, expedida el 19 de marzo de 1813 se pretende establecer un trato igual de derechos en todos los territorios de dominio español, y en septiembre de ese mismo año se da a conocer en un Congreso Nacional el documento denominado *Sentimientos de la Nación*, que fue elaborado por José María Morelos y Pavón. El texto mencionaba que la soberanía dimanaba del pueblo, establecía la división de poderes y pugnaba por el respeto de la propiedad privada; además, con base en los principios de igualdad y justicia, es como se debería construir una nueva Nación. En cuanto a los pueblos indígenas, retomaba la abolición de la esclavitud decretada por Hidalgo y la prohibición del pago de tributos.

Para 1814 se promulga la Constitución de Apatzingán, donde se reconocen los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad, libertad, y se habla de la división de poderes, pero nada para los pueblos indígenas. En ese orden de ideas, Guillermo Bonfil Batalla manifiesta que éste documento, en el que se recogía lo

⁶ Cfr. SEMO, Enrique (coordinador), México un pueblo en la historia, Tomo 2, Editorial Nueva Alianza, México, 1990, págs. 31 y 32.

expresado por Morelos en los *Sentimientos de la Nación*, contenía elementos que trastocaban la estructura jurídica y social establecida con el régimen colonial; sin embargo, los sucesos que se presentaron en el proceso que llevó a la consumación de la Independencia, dificultaron que los preceptos ahí establecidos llegaran a realizarse.⁷

En el camino hacia la construcción de la Nación mexicana y de los diversos ordenamientos que darían vida al nacimiento del sistema jurídico mexicano, el tema que nos ocupa del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, no fue muy favorable. Sobre éste respecto, “...la cultura jurídica de México se construyó en sus orígenes con base en características específicas que generaban un divorcio entre norma y realidad, al mismo tiempo que se desarrollaba en medio de una tensión permanente entre individuo y grupo o, de manera más general, entre modernidad y tradición.”⁸

Es preciso mencionar que la consumación de la Independencia fue posible gracias a la resistencia emprendida por personajes como Vicente Guerrero, que propagaron los ideales de la lucha comenzada en 1810 por Hidalgo; además por la intervención de diversos actores que no habían estado directamente involucrados en el movimiento independentista, como es el caso de Agustín de Iturbide, el cual logró conciliar algunas posturas y así llegar a la firma del Acta de Independencia de la Nación Mexicana el 28 de septiembre de 1821. Este acontecimiento, ha sido señalado como el surgimiento del orden jurídico mexicano, pero a decir de María del Refugio González “...este acto sólo fue el inicio de una larga cadena de levantamientos, cuartelazos, gobiernos de facto o legalmente constituidos, gobiernos provisionales... y que apenas se iniciaba la

⁷ Cfr. BONFIL BATALLA, Guillermo, México Profundo. Una civilización negada, Editorial Grijalbo, México, 2000, pág. 148.

⁸ LÓPEZ AYLON, Sergio, Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del Derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad, UNAM, México, 1997, pág. 250.

*contienda para dirimir, no siempre de manera pacífica, cuál sería la forma de gobierno.*⁹

Surgía la Nación Mexicana y con ello los pasos del origen del sistema jurídico nacional, pues fue hasta 1824 cuando se da un rompimiento con las estructuras novohispanas; ésta etapa se da bajo condiciones sociales de desigualdad entre la población, con un desarrollo de la economía inestable y poco productivo, con diferencias también en la línea política de las clases que asumieron el poder y que se vieron reflejadas para definir la forma de gobierno que debería adoptar la nueva Nación.

En ese contexto, se inicia la discusión entre los que pugnaban por un régimen central y unitario como forma de gobierno y los que pugnan por un República Federalista. Apunta Yolanda Higareda que la primera opción traducía prerrogativas para un grupo minoritario que había obtenido sus riquezas gracias al despojo de los bienes de los sectores mayoritarios de la población y a la nula atención de las demandas que estos hacían para la satisfacción de sus necesidades; ello produjo un severo estancamiento político, económico, cultural y social, acumulado con todo el atraso generado durante el régimen colonial.¹⁰

Derivado de lo anterior, entre octubre de 1821 y enero de 1824, se da una lucha entre los grupos en el poder para imponer las ideas que respondían a sus intereses y que les permitiera continuar gozando de los privilegios con los que contaban. Esas pugnas llevaron a que algunos integrantes del Primer Congreso Constituyente que había sido convocado por la Junta Provisional Gubernativa, constituida a raíz de los Tratados de Córdoba, se inconformarán con la actuación de los miembros que eran afines a la postura de Iturbide, ya que no habían cumplido con su función de redactar el proyecto de Constitución de la nueva

⁹ GONZALEZ, María del Refugio, Historia del Derecho Mexicano, Editorial McGraw-Hill, México, 1998, pág. 43.

¹⁰ Cfr. HIGAREDA LOYDEN, Yolanda, La Dialéctica Histórica del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones, Editorial Porrúa, México, 2000, págs. 230-236.

Nación Mexicana. Con ello, decidieron en mayo de 1823 declarar la nulidad del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, además de cesar el poder imperial que detentaba Agustín de Iturbide; de igual forma, se convocó a un Congreso Constituyente para, ahora sí, redactar la Constitución Mexicana; de ahí la importancia de éste suceso histórico, ya que *“...el pueblo mexicano destruía todos los lazos políticos y jurídicos con el reino español y se abría para la Nación Mexicana un nuevo país lleno de ideales, esperanzas y afanes de superación y progreso.”*¹¹

Con la caída de Iturbide, surgieron renovadas ideas para impulsar el régimen de una República Federal para la Nación Mexicana. Así, con los trabajos del Congreso Constituyente, para enero de 1824 se publica el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y el 4 de octubre de ese mismo año se promulga la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se establecen los derechos de libertad, igualdad y propiedad; dejando reservado a las legislaturas locales lo relacionado a derechos humanos. De acuerdo a Carlos Terrazas *“...en la nueva era (la del México Independiente) pronto se estableció la igualdad formal de todos los individuos respecto de la ley. Pero bajo esa cáscara jurídica subsistió largo tiempo la más brutal desigualdad real...”*¹²

En las discusiones del Congreso Constituyente de 1824, se pugló que por declaratoria de ley los indios no existieran y desaparecieran del lenguaje oficial, ya que sólo se debería reconocer las diferencias económicas y no culturales en la nueva sociedad mexicana. José María Luis Mora, fue el que se encargó de promover ésta postura.

Con ese esquema, los pueblos indígenas fueron excluidos de la nueva visión y sus derechos nunca fueron considerados para regularse; sin embargo, sus bienes, en particular la tierra, fueron objeto de despojos, favoreciendo así a los grandes

¹¹ Ibidem, págs. 141 y 142.

¹² TERRAZAS, Carlos R., Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México, Editorial Porrúa, México, 1996, pág. 93.

hacendados y latifundistas que, bajo el amparo de la igualdad ante la Ley, sólo protegían sus intereses.

“A los indios libres, el México independiente no los reconoce como naciones también independientes (y menos cuando hacerlo sería renunciar al control sobre las enormes extensiones de tierra que ocupaban): o son mexicanos y se someten a las leyes del país o son rebeldes que ponen en riesgo la soberanía nacional y, por tanto enemigos y traidores a la patria.”¹³

Esta situación se extiende hasta la Constitución de 1857, la cual retoma preceptos de la Ley de Desamortización de Bienes expedida en 1856 que, junto con las *Leyes de Reforma*, emitidas por Benito Juárez como Presidente y la Nacionalización de bienes de la Iglesia decretada en 1859, bajo el principio de un Estado laico, se pretendía la creación de una nueva clase de pequeños agricultores propietarios, pero como apunta Adolfo Gilly, una clase social no puede ser creada por Ley.

En ésta línea se da una nueva concentración latifundista de la tierra, ya que las leyes citadas *“...no sólo se aplicaron a las propiedades de la Iglesia. Las tierras de las comunidades agrarias indígenas fueron fraccionadas en los años siguientes en aplicación de esas leyes y se dividieron en pequeñas parcelas adjudicadas a cada campesino indio. Estas no tardaron en ser adquiridas a precios irrisorios o arrebatadas directamente por los grandes latifundios vecinos. Durante decenios los latifundios crecieron devorando las tierras comunales de los pueblos indios...”¹⁴*

Entre 1800 y 1884, periodo que ocupó la Presidencia Manuel González (el compadre de Porfirio Díaz mientras éste dejó ese tiempo el cargo), se formaron las compañías deslindadoras, con el mandato de las Leyes de Colonización, las cuales tenían por objeto delimitar las tierras baldías y llevar pobladores para que

¹³ BONFIL BATALLA, Guillermo, op.cit., pág 150.

¹⁴ GILLY, Adolfo, La revolución interrumpida, Ediciones Era, México, 1994, pág. 19.

las trabajaran. Sin embargo, “...las compañías fueron una de las formas de despojo violento de las tierras a los campesinos indios, a los pueblos y comunidades campesinas.”¹⁵

Esta situación tomó mayor auge con el regreso de la dictadura de Porfirio Díaz; “...en 1910 las haciendas abarcaban el 81% de todas las comunidades habitadas de México... en los Estados del centro de la república (sic), una cantidad relativamente importante de pueblos indios, a ún habiendo sido despojados en todo o en parte de sus tierras, aguas o bosques, había logrado subsistir fuera de las haciendas...”¹⁶

En esas circunstancias, el 20 de noviembre de 1910 se inicia el movimiento revolucionario, a raíz de la promulgación del Plan de San Luis por Francisco I. Madero, donde se desconocía el gobierno de Porfirio Díaz y se hacía el llamado a convocar a nuevas elecciones con el lema *Sufragio efectivo, no reelección*. Además éste Plan contemplaba demandas que lograron llamar la atención de los sectores campesinos y de los pueblos indígenas, es decir, la restitución de las tierras a sus dueños originales.

El movimiento revolucionario, a través de la lucha armada, hace que Porfirio Díaz renuncie y Madero asuma la Presidencia; sin embargo, ya en el poder nada hace para instrumentar las demandas del Plan de San Luis respecto a la restitución de tierras, lo que produce que Emiliano Zapata, General del Ejército Libertador del Sur, proclame el Plan de Ayutla, desconociendo a Madero como Presidente y reivindicando el derecho de los pueblos sobre las tierras.

En 1813 es asesinado Madero junto con su vicepresidente José María Pino Suárez y asume el poder Victoria Huerta, a quien todos los jefes de la Revolución,

¹⁵ Ibidem, pág. 20.

¹⁶ Ibidem, pág. 64.

entre los que destacan el propio Zapata, Francisco Villa y Venustiano Carranza, lo desconocen y llaman a derrocarlo.

En 1914 se celebra la Convención Nacional Revolucionaria en Aguascalientes, donde se adopta el Plan de Ayutla y se nombra a un gobierno interino de la República. El 24 de noviembre de ese año, ingresa a la ciudad de México las tropas del Ejército Libertador del Sur, con su General Emiliano Zapata. El 3 de diciembre entra la División del Norte, con el General Francisco Villa al frente, junto con el gobierno de la Convención.

Posteriormente, se da una lucha para aniquilar a Zapata y Villa por parte del gobierno de Carranza, con lo cual éste último defendía su permanencia en el poder contra las causas sociales que representaban aquellos. Finalmente, Zapata es asesinado en 1919 y Villa, después de deponer las armas, es asesinado en 1923, no sin antes haber llevado a cabo un proyecto social en la Hacienda de Canutillo, tomando en cuanto a los campesinos y a indígenas.

En éste contexto se promulgó la Constitución de 1917, donde se contemplan tres artículos sociales de suma importancia: el 3º, 27 y 123, relativos a educación, materia agraria y reivindicaciones laborales respectivamente. La Constitución de 1917 es la primera que desarrolla los derechos humanos conocidos como garantías individuales: libertad, igualdad jurídica, propiedad y seguridad jurídica. Sobre los pueblos indígenas no hizo referencia alguna, salvo el artículo 27 que contiene derechos sobre la tierra. Sin embargo, no se reconocen de manera plena sus derechos colectivos, en lo que se denominó la primera Constitución con derechos sociales en el mundo.

Después de la Revolución, la política del gobierno sobre los pueblos indígenas se basa en la idea de integrarlos al desarrollo y de proporcionarles asistencia, bajo una concepción de Estado paternalista; se presenta la adopción de una serie de acciones de gobierno en torno a la cuestión agraria y la construcción de

infraestructura, principalmente de carreteras y de comunicaciones, con la finalidad de llegar a los territorios donde habitaban los pueblos indígenas y hacer uso de sus recursos naturales. Para tal efecto, se creó el Instituto Nacional Indigenista en 1948, el cual se transformó en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en 2003. *“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.”*¹⁷

Hasta 1992, con las reformas constitucionales al artículo 4° es que se da la existencia de los pueblos indígenas y con las reformas de 2001, se reconocen sus derechos, aunque no de manera plena como lo anotamos en el capítulo anterior.

Sin embargo, la deuda histórica con los pueblos indígenas es una constante en el reconocimiento de sus derechos y eso ha provocado que, bajo la simulación de actos revestidos de legalidad, se vulneren sus derechos y se hayan producido (y se estén produciendo), desplazamientos internos que ponen en riesgo su existencia como pueblos, al tiempo que les impide disfrutar de sus recursos naturales y tener un lugar donde vivir tranquilamente y con seguridad.

3.2. Situación de los desplazamientos internos en México

México ocupa el octavo lugar a nivel mundial de diversidad de pueblos indígenas con un total de 62. Cuenta con alrededor de 12 millones de indígenas, que representan el diez por ciento de la población nacional. En los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla, Yucatán, Hidalgo y Guerrero se ubica el 78 por ciento del total de ésta población. En algunos estados, el número de indígenas es superior al de no indígenas, como es el caso de Oaxaca y de Yucatán; en otros, los núcleos indígenas constituyen más de la tercera parte de la población total, como ocurre en Chiapas y Quintana Roo. De esa población, la indígena

¹⁷ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Editorial Mundi Prensa, México 2003, pág. 153.

destina cerca del 70 por ciento para el desarrollo de las actividades agrícolas del país, mientras que el resto de la población nacional, sólo se ocupa el 22 por ciento.¹⁸

De la totalidad de los municipios del país (cerca de dos mil 500), una tercera parte son municipios con un poco más de 30 por ciento de población indígena. En ellos habita el 77 por ciento del total de la población indígena de la Nación. Es decir, en 871 municipios (el 35 por ciento a nivel nacional), son indígenas o cuentan con presencia indígena, sólo 30 municipios del país no cuentan con población indígena.¹⁹

Cerca del 30 por ciento de todas las localidades del país poseen población indígena, de las cuales más de 17 mil son calificadas como localidades eminentemente indígenas por albergar 70 por ciento y más de hablantes de lenguas indígenas. El 67 por ciento de la población del país está ubicada en municipios con población mayoritariamente indígena, mientras que el 33 por ciento restante queda en comunidades que son a veces 100 por ciento indígenas.²⁰

Nuestro país cuenta con una extensión territorial de casi dos millones de kilómetros, de los cuales, una quinta parte es ocupada por pueblos indígenas; en ella, en los ejidos y comunidades agrarias, se encuentra el 60 por ciento de la vegetación arbolada, principalmente de bosques templados y selvas húmedas, además la extracción del 70 por ciento de los recursos petroleros de yacimientos marinos y terrestres, corresponden a los estados de Campeche, Tabasco y Chiapas, en municipios con una fuerte presencia indígena.²¹

¹⁸ Cfr. Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas en México 2004, elaborados por el Instituto Nacional Indigenista, el Consejo Nacional de Población y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, disponible en www.cdi.gob.mx

¹⁹ Idem.

²⁰ Cfr. Proyecto de Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona los artículos 3°, 4°, 14, 18, 41, 53, 73, 115 y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (sic) presentada por la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, en Foros para la Revisión Integral de la Constitución, op.cit.

²¹ Cfr. Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas en México 2004, op.cit.

México es el tercer lugar en importancia mundial por su megadiversidad, el primero en cuanto a variedad de reptiles, el segundo en mamíferos, el cuarto en anfibios y plantas vasculares, el décimo en mariposas y el vigésimo lugar en especies de aves. Según el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de un total de 127 ANP prioritarias, 51 se encuentran en zonas con presencia indígena e involucran a 48 municipios con éste carácter. De acuerdo con la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, de las 925 especies animales registradas a escala nacional, 620 viven en regiones indígenas.²²

A pesar de que la mayor riqueza natural se concentra en las tierras de los pueblos 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.”*²³

La mayor explotación de los recursos naturales se da en tierras de los pueblos indígenas; la falta de una política de preservación del medio ambiente, las concesiones que se han hecho a la inversión pública y/o privada para el desarrollo de proyectos por encima de los recursos naturales y la falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y el uso y disfrute de sus recursos, han originado severos daños ecológicos, vulneración de los derechos de los pueblos que ocupan las tierras donde se explotan los recursos y, para nuestro tema de estudio, desplazamientos internos.

Es importante mencionar que en la nueva generación de derechos, se encuentra el de acceder a un medio ambiente sano, el cual se traduce en tres vertientes relacionadas: en primer término el derecho a la vida, a la salud, y a una calidad de vida adecuada; por otra parte el reconocimiento del acceso, uso y disfrute, así como la protección de las tierras y territorios contra la degradación ambiental y el uso irracional de los recursos por parte de particulares o de las autoridades; y la

²² Cfr. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, op.cit., pág. 119.

²³ Ibidem, pág. 153.

obligación del Estado de promover la calidad de vida, así como una oportunidad para la sociedad civil de reivindicar ese derecho.²⁴

Es decir, debe existir una corresponsabilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales con el respeto a los derechos humanos, lo que se traduce en el respeto a los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y la protección contra los desplazamientos internos derivados de la puesta en marcha de proyectos de desarrollo.

Sin embargo, la negativa al reconocimiento a éste derecho ha originado inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas; además los programas aplicados en materia agraria, han permitido que, como a finales de 1800 y principios de 1900, se apoderen caciques de territorios con un esquema administrativo de lentitud y complicidad, bajo la simulación de legalidad.

Por ello, los conflictos sobre la tierra se dan en circunstancias que vulneran los derechos de los pueblos indígenas, queriendo en muchas ocasiones endosar la problemática a conflictos intercomunitarios, cuando las causas son de origen y corresponden a la falta de una política sobre la materia y la negativa al reconocimiento de sus derechos. Además hay que agregar dos factores: uno es la creciente aparición de grupos paramilitares que cuidan los intereses de los acaparadores de tierras, obligando a los pueblos mediante la violencia y amenazas a dejar su hogar; el otro es la realización de proyectos de desarrollo que buscan aprovechar los recursos naturales de las tierras de los pueblos indígenas, con el amparo de una falta de legislación al respecto.

Lo anterior da como resultado, según el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México en 2003 que haya “...

²⁴ Cfr. BESARES ESCOBAR, Marco Antonio, et.al., *Derecho Penal Ambiental. Análisis de los delitos contra el ambiente en México*, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 3.

*por un lado pobreza estructural y marginación social, y por otro un modelo de desarrollo insostenible que genera pobreza estructural.*²⁵

El mismo texto remata diciendo que “...es necesario restituir a los pueblos originarios sus derechos sobre la tierra y territorio, otorgándoles el usufructo y la custodia del patrimonio ecológico de las zonas en que habitan; y al mismo tiempo impulsar un cambio significativo en la actual política ambiental...”²⁶

Esta situación permitiría evitar los desplazamientos internos de los pueblos indígenas respetando sus derechos, o bien, establecer los mecanismos para que no se vean afectados como consecuencia de los desplazamientos, salvaguardando sus derechos y, por lo tanto, su existencia como pueblos.

A pesar de lo que hemos comentado, en México no contamos con cifras oficiales sobre el número de desplazados internos. Sin embargo, a raíz del Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis Deng, titulado *Pautas sobre los desplazamientos: México*, presentado el 10 de enero de 2003, se habla de 16 mil a 21 mil personas desplazadas sólo en el Estado de Chiapas. En tanto, el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* señala que hay de tres mil a 21 mil desplazados en Chiapas, y cita la cifra de 60 mil para referirse al tema.²⁷

El propio Diagnóstico menciona que no se cuentan con estadísticas sobre los desplazamientos internos debido a “...su naturaleza inestable y temporal y el hecho de que ninguna dependencia, gubernamental o no, tiene un mandato explícito para dar seguimiento...”²⁸ Nosotros agregamos la falta de voluntad política de las autoridades para atender la problemática, siendo que son responsables de los desplazamientos, por acción u omisión, y falta de voluntad

²⁵ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, op.cit., pág. 121.

²⁶ Idem.

²⁷ Ibidem, pág. 170.

²⁸ Idem.

política también, en el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas que prevendría los desplazamientos internos, o bien protegería a aquellos en caso de que se presentaran.²⁹

Las causas de los desplazamientos internos en nuestro país, según el informe de Francis Deng se deben a “...*disputas por las tierras, tráfico de estupefacientes, intolerancia religiosa, proyectos de desarrollo y desastres naturales (terremotos, inundaciones, erupciones volcánicas) en estados como los de Oaxaca, Tabasco y Sinaloa...*”³⁰; a ello debemos sumarle los daños ocasionados por los fenómenos meteorológicos de los Huracanes Stan, Willma y Lane que golpearon principalmente los estados de Chiapas, Quintana Roo y Sinaloa, ocasionando que miles de personas fueran desplazadas de su lugar de origen por haber existido daños en sus viviendas o bien porque se encontraban situados en una zona peligrosa, aunque el conflicto armado de Chiapas es la principal causa.³¹

Hemos sostenido que la mayoría de los desplazamientos internos en nuestro país son ocasionados por la aplicación de proyectos de desarrollo, situación que no se le pone mucho énfasis en el informe de Francis Deng. Sin embargo, nuestra postura la sustentamos en varios argumentos.

Uno de ellos es el hecho de que el texto en cuestión dice que a raíz del conflicto del Estado de Chiapas se ha producido un total de 21 mil personas desplazadas, todas pertenecientes a pueblos indígenas. Para tal efecto, basta recordar que el conflicto que salió a la opinión pública el 1° de enero de 1994 con la declaración de guerra del EZLN al entonces gobierno del Presidente Salinas, tiene su origen en la aplicación de una política económica donde el aprovechamiento de los recursos naturales y los derechos sobre la propiedad de la tierra están sujetos al marco que los intereses de empresas transnacionales impriman, ya que existe una

²⁹ DENG, Francis, Pautas sobre los desplazamientos: México, documento E7CN.4/2003/86/Add.3, 2003, párrafo 9, disponible en www.onu.org

³⁰ Ibidem, párrafo 11.

³¹ Ibidem, párrafo 10.

fase de desregulación en diversas materias como las relativas a los recursos naturales y la tierra. Por tanto, los proyectos de desarrollo que se intentan llevar a cabo siguen ésta lógica.

En ese sentido, la lectura del documento *Pautas sobre los desplazamientos: México*, creemos que debe ir en dirección de ubicar el origen del conflicto de Chiapas y no verse sólo como un movimiento armado; a causa de los enfrentamientos entre el EZLN y el Ejército Mexicano, los cercos militares impuestos en territorios de la zona de conflicto, la presencia de grupos paramilitares que amenazan e intimidan a los pobladores, los conflictos religiosos y las controversias intercomunitarias sobre problemas agrarios, han ocasionado desplazamientos internos. Sin embargo, algunas de estas circunstancias ya existían antes de la aparición pública del EZLN y, conjuntamente con otras, han sido producto de la aplicación de la política económica neoliberal que privilegian a unos cuantos, en detrimento de los derechos de los demás.

Debemos destacar también la riqueza natural del Estado de Chiapas siendo la Entidad Federativa que cuenta con más de dos millones de hectáreas de bosque templado y frío, y con mayor diversidad de flora con ocho mil 248 especies registradas y con existencia de grandes zonas cubiertas por bosques tropicales como la Selva Lacandona y la Selva del Ocote, las cuales son consideradas como importantes centros de diversidad de plantas; además se encuentra cerca de 35 por ciento de los vertebrados mesoamericanos. Conserva uno de los últimos reductos de selvas altas y medianas que es la zona de Uxpanapa. En cuanto a la superficie forestal, cuenta con un millón 117 mil 248 hectáreas de bosque, dos millones 175 mil 948 hectáreas de selva, cinco mil 202 hectáreas en vegetación de zonas áridas; detenta cerca del 28 por ciento, a nivel nacional, de existencia de madera en bosques y selvas; y es uno de los estados más ricos del país en diversidad de especies animales y endémicas. También cuenta con ANP, áreas de

protección de flora y fauna, monumentos y parques naturales, además de reservas de la biosfera.³²

En suma, es una de las entidades federativas más ricas de biodiversidad de todo el país, donde los proyectos de desarrollo han visto una oportunidad de aprovechar los recursos naturales existentes; las cuales, en su mayoría se encuentran en tierras que ocupan los pueblos indígenas, por lo que muchos desplazamientos internos de los mismos, se han producido por el fenómeno que mencionamos.

Por otra parte, la inconformidad que han ocasionado los proyectos de desarrollo ha orillado a que organismos financieros de carácter internacional que patrocinan estos proyectos, vean la necesidad de respetar los derechos de los pueblos indígenas en el caso de los desplazamientos, tal como lo estudiamos al hablar de la política del Banco Mundial al respecto.

Hay experiencias recientes en nuestro país que, en virtud de los proyectos de desarrollo, los pueblos indígenas han sido despojados de sus tierras, obligados a dejar su lugar de origen, bajo la promesa incumplida de garantizarles sus derechos. Algunos de estos proyectos han sido consumados, otros están en proceso de ejecución, para lo cual se necesitan instrumentar acciones que incluyen desplazamientos, algunos más se han detenido definitivamente, o bien, de manera temporal, debido a la oposición que han encontrado.

Un argumento adicional, es lo señalado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México al señalar que existe una *“...degradación, contaminación y destrucción del medio ambiente y de las tierras y territorios por la aplicación de proyectos y programas de desarrollo...(por lo que)... es preciso resolver la problemática producida por los inversionistas*

³² Cfr. La diversidad biológica de México “Estudio del país”, elaborado por la Comisión Nacional para el conocimiento y uso de la biodiversidad, disponible en www.conabio.gob.mx

*multinacionales, que despojan a los pueblos de sus tierras con fines económicos privados, ya sean comerciales, industriales, mineros, de exploración y explotación de hidrocarburos y energéticos, entre otros...*³³

Con lo aquí expuesto y reconociendo que existen otras causas de desplazamientos internos en nuestro país, sostenemos que la principal se debe a la realización de proyectos de desarrollo; ésta razón, es la que nos llevará al estudio en específico, de proyectos de desarrollo frente a desplazamientos internos de pueblos indígenas en nuestro país.

Francis Deng constató que la situación de los desplazados internos en México es muy grave, ya que sufren escasez de alimentos y malnutrición, en tanto que las condiciones de vida en los campamentos donde habitan son muy deficientes, careciendo de acceso regular al agua potable y otros servicios básicos; además la mayoría de los desplazados internos no tienen tierras para cultivar y deben aceptar trabajos con sueldos mal pagados que no permiten la manutención familiar. Comenta también que, con información de organizaciones de la sociedad civil, los niños y las mujeres indígenas son más vulnerables a la explotación y que encuentran dificultades para ingresar o reincorporarse al sistema escolar público por diversas razones, entre ellas la falta de dinero para pagar el transporte y otras necesidades; menciona que los desplazados tienen graves problemas para acceder a la justicia, como todos los pueblos indígenas.³⁴

De ahí la importancia de éste estudio y la necesidad de regulación de los desplazamientos internos de los pueblos indígenas en el sistema jurídico mexicano, pues *“...son uno de los grupos más desprotegidos, porque generalmente carecen de medios para subsistir y de cualquier mecanismo para hacer valer sus derechos. Por su invisibilidad enfrentan altos riesgos de abusos, explotación e inclusive de ser privados de la vida...”*³⁵, es decir, se enfrentan a la

³³ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, op.cit., pág. 122.

³⁴ DENG, Francis, op.cit., párrafo 29.

³⁵ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, op.cit., pág. 170.

vulneración de sus derechos, por no existir un reconocimiento pleno de los mismos.

3.3. Contexto en el que se presentan

De las causas de desplazamientos en México que señala Francis Deng, la mayoría de ellas se relacionan con la aplicación de una política económica en el nuevo orden mundial.

A principios de la década de los ochentas, en nuestro país se comienza a escuchar la palabra globalización, refiriéndose a una “...*interdependencia cada vez más estrecha de las economías de numerosos países y (que) concierne sobre todo al sector financiero, ya que la libertad de circulación de los capitales es total y hace que ese sector domine, de lejos, el mundo de la economía.*”³⁶

Bajo esa premisa, los cambios políticos y económicos que se suscitaron en el mundo y el ascenso al poder de personas identificadas con una variante del capitalismo denominada neoliberalismo o economía de libre mercado, permitieron que dicha política económica fuera permeando en las diversas esferas de la actividad pública, hasta su aplicación y ejecución como política de gobierno. Es decir, lo que ha denominado James Petras como flujo de capital, mercancía y de tecnología entre los países,³⁷ ahora sólo sería para beneficio del sector financiero y el capital transnacional, sin compartir las ganancias y/o beneficios de dicha actividad con las clases sociales.

Para Petras, el Gran Impulso (GI) de la globalización se debió a factores políticos y económicos. “*Políticamente... fue el resultado de dramáticos cambios ocurridos en el poder político, que dejó de estar en manos de regímenes izquierdistas,*

³⁶ Ignacio Ramonet, Sobre la Globalización, en ¿Qué es la globalización? ¿A quiénes beneficia? ¿A quiénes perjudica?, selección de artículos de Le Monde Diplomatique, Editorial Aún creemos en los sueños, Santiago de Chile, 2004, pág. 12.

³⁷ Cfr. SAXE-FERNANDEZ, John, et.al., Globalización, imperialismo y clase social, Grupo Editorial Lumen Hvmánitas, Buenos Aires, Argentina, 2001, pág. 33.

*populistas y nacionalistas, y pasó a manos de gobiernos partidarios de la globalización... (económicamente) cuatro factores precedieron y contribuyeron fundamentalmente al GI: una crisis de sobreacumulación; una escasez de ganancias como resultado de las relaciones entre la fuerza laboral y el capital; la intensificación de la competencia internacional capitalista, y el crecimiento masivo de los mercados financieros como resultado de la desregulación.*³⁸

El neoliberalismo aplicado en nuestro país a finales del sexenio del entonces Presidente Miguel de la Madrid y que encontró su auge con Carlos Salinas y su continuismo con Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón, precisamente ha causado mayores disputas por las tierras, crecimiento del tráfico de estupefacientes, aceleración de proyectos de desarrollo, mayores desastres naturales ocasionados por el cambio climático de la tierra y dependencia económica con organismos financieros por las intervenciones a la economía del país con los llamados rescates que se dieron en la década de los noventas.

En ese esquema, la globalización económica se da bajo los parámetros de una economía de libre mercado donde se privilegia al capital, para lo cual no debe haber restricciones o impedimentos legales que dificulten su inversión; además se promueve la desregulación, es decir, se van eliminando leyes a través de procesos de simplificación que permiten introducir productos a territorio nacional exentos de aranceles o con tasas muy bajas, con la finalidad de incentivar las relaciones comerciales entre los países.

Por otra parte, el Estado deja de tener la rectoría en áreas que son estratégicas o prioritarias para el desarrollo, con un programa privatizador de empresas de propiedad estatal, a fin de que ya no exista más carga financiera para el aparato gubernamental, dejando la prestación de servicios en manos de particulares que lo ven como un negocio y no como una forma de satisfacer las necesidades de la población.

³⁸ Ibidem, págs. 65 y 66.

De igual forma, promueve la eliminación de cualquier tipo de subsidio a la producción y facilidades para la explotación de los recursos naturales de los países. También se busca flexibilidad en las condiciones laborales, bajo el argumento de mayor productividad y eficiencia; además del establecimiento de gobiernos democráticos como garantía de estabilidad.

Todo ello se ha traducido en recomendaciones emitidas por organismos financieros de carácter internacional, para los países que tienen compromisos económicos con ellos, a causa de las deudas externas contraídas para aliviar las crisis que padecen; además de las condiciones establecidas en los tratados comerciales y la creación de zonas de comercio o áreas económicas regionales bajo diversas formas de integración económica.

Hay que agregar la *“...liberalización de los intercambios de bienes, servicios y capitales, tanto a través de negociaciones multilaterales en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en inglés GATT), de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), como por decisiones unilaterales y bilaterales de las autoridades económicas de los países o de las áreas de integración en las que se encuentren inmersos (los países).”*³⁹

Este nuevo orden de la economía mundial ha hecho crecer los problemas de la población y la inconformidad por su aplicación ha llevado a protestas internacionales prácticamente en cualquier lugar donde se llevan a cabo las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno o de los organismos financieros. Nuestro país no es la excepción y basta señalar que el día de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América de Norte, se hizo una declaración de guerra al gobierno mexicano.

³⁹ DE LA DEHESA, Guillermo, Comprender la Globalización, Alianza Editorial, Madrid, España, 2001, pág. 20.

Aunado a ello, la globalización económica generó un nuevo debate en el contexto internacional, debido a que la aplicación de sus políticas, a través de proyectos de desarrollo, generó una devastación del medio ambiente, generando una crisis de los recursos naturales.

Esta situación llevó a que en 1980, la Unión de Conservación del Mundo iniciara el Programa del Ambiente de las Naciones Unidas y el Fondo Mundial para la Naturaleza diseñara la Estrategia para la Conservación del Mundo. Estas dos iniciativas encerraron la idea de que el desarrollo y progreso económico encontraban el sustento fundamental en la función que cumple la naturaleza como soporte, condición y potencial en el proceso de producción.⁴⁰

Con la idea del complemento entre desarrollo económico y protección ambiental, la Comisión Mundial de Medio Ambiente emitió un informe en 1987, al que denominó *Nuestro Futuro Común*; en dicho documento se utiliza el término Desarrollo Sostenible definiéndolo como aquel que “...satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.”⁴¹ Dicho informe constituyó la base para la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992.

La definición planteada sobre Desarrollo Sostenible contiene dos elementos: el primero se refiere a las necesidades, especialmente de los pobres, a las que debería brindárseles una prioridad; el segundo, contempla las limitaciones o restricciones que impone el estado actual de la tecnología, de la organización social y la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades de la población presente y futura.⁴²

⁴⁰ Cfr. GILPIN, Alan, *Economía Ambiental, un análisis crítico*, Alfaomega Grupo Editorial, México, 2003, págs. 90 y 91.

⁴¹ JIMENEZ HERRERO, Luis M., *Desarrollo Sostenible. Transición hacia la evolución global*, Ediciones Pirámide, Madrid, España, 2000, pág. 89.

⁴² Cfr. BORRAYO LÓPEZ, Rafael, *Sustentabilidad y Desarrollo Económico*, McGraw-Hill, IIE-UNAM, México, 2002, pág. 5.

En la Conferencia de Río de Janeiro se concluyó que el modelo económico aplicado hasta esos momentos había causado grandes desequilibrios entre la riqueza generada, que se concentraba en unos cuantos y las condiciones en las que vivían millones de personas, hacía insostenible la situación; además de la devastación ambiental que estaba ocasionando el desarrollo económico hacia indispensable un cambio de rumbo, con la finalidad de brindar la importancia y la necesidad de contar con los recursos naturales.

El discurso de Desarrollo Sostenible fue legitimado precisamente en la Cumbre de Río; con ese concepto se ha promovido la protección al ambiente, mediante proclamas de gobiernos neoliberales con dos objetivos guiados por el crecimiento económico del libre mercado: lograr el equilibrio ecológico y la justicia social. Además, las políticas ambientales se enmarcan a los ajustes que se realicen en la economía neoliberal para solucionar la degradación del ambiente y el uso irracional de los recursos naturales.⁴³

Con ello, la propuesta económica neoliberal se ha encargado de asignar derechos de propiedad y precios a los bienes, servicios y recursos de la naturaleza, con el fin de que las leyes del mercado sean las que ajusten los desequilibrios ecológicos y sociales, para alcanzar el Desarrollo Sostenible.

Con esa bandera, los intereses económicos se han traducido en la aplicación de proyectos de desarrollo sobre territorios con gran potencial de recursos naturales; sin embargo, los impulsores de esas políticas, en su afán de control geoestratégico de los recursos y la protección de sus intereses, han entrado en conflicto con la defensa de lo que creen les pertenece. A ello, debemos sumar la resistencia de las personas que ocupan las tierras donde llevan, o pretenden llevar a cabo, los proyectos de desarrollo.

⁴³ Cfr. LEFT, Enrique, Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder, Siglo XXI Editores, CIICH-UNAM, México, 1998, págs. 17-25.

Las características de la riqueza cultural y la gran biodiversidad de nuestro país, en específico de algunas entidades federativas, es lo que ha impulsado a los defensores de la globalización y la aplicación del neoliberalismo con el discurso de Desarrollo Sostenible, a proponer proyectos de desarrollo que aprovechen los recursos naturales de las tierras que, de manera tradicional e histórica, han venido ocupando en su gran mayoría pueblos indígenas.

“El neoliberalismo ambiental busca debilitar las resistencias de la cultura y de la naturaleza para subsumirlas dentro de la lógica del capital. Su propósito es legitimar la desposesión de los recursos naturales y culturales de las poblaciones... se pretende que las poblaciones indígenas valoren sus recursos naturales y culturales como capital natural, que acepten una compensación económica por la cesión de ese patrimonio a las empresas transnacionales de biotecnología.”⁴⁴

En ese contexto, las causas de los desplazamientos internos que se señalan para nuestro país son producto de la aplicación de políticas que responden a la globalización económica, donde los derechos humanos no son tomados en cuenta a la hora de la ejecución de las mismas, más que en los discursos.

Ante éste escenario, los pueblos indígenas enfrentan un doble problema: lo limitado del reconocimiento de sus derechos colectivos en la legislación nacional que impide el ejercicio pleno de su libre determinación y la falta de regulación de los desplazamientos internos ante la realización de proyectos de desarrollo.

Problemas que tienen que ver con el aprovechamiento de los recursos naturales que se encuentran en tierras que ocupan y que son codiciados por los promotores de los proyectos de desarrollo; la riqueza de la biodiversidad hace posible que esos proyectos se pretendan llevar a cabo en lugares que faciliten el intercambio

⁴⁴ Ibidem, pág. 26.

comercial de los países, cumpliendo los compromisos internacionales adquiridos y aprovechando la riqueza natural de esos sitios.

3.4. Los proyectos de desarrollo como causa del problema

Ese es el contexto en el que se dan los desplazamientos internos en México y que ilustran la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas frente a ésta problemática. Por ello, consideramos oportuno presentar cuatro casos: uno cancelado, otro parcialmente consumado, uno más detenido y el otro que ejemplifica la necesidad de su regulación en la materia.

3.4.1. El cancelado (Plan Millenium)

En primer lugar abordaremos lo que se denominó *Plan Millenium*, el cual fue impulsado por el gobierno del Estado de Puebla desde 1999, con una inversión de 167 millones de pesos y que contemplaba la construcción de carreteras, zonas industriales y la promoción de actividades turísticas en los territorios de comunidades rurales e indígenas del país. Este Plan constituía una propuesta de desarrollo urbano e industrial que afectaría las tierras de ocho municipios, de más de cuatro mil productores, la mayoría de origen náhuatl. El gobierno estatal logró adquirir algunas tierras bajo amenazas, intimidaciones y a precios irrisorios.⁴⁵

La oposición de los pueblos indígenas y de campesinos agrupados en la Unión Campesina Emiliano Zapata Vive (UCEZ VIVE), hizo posible que el gobierno estatal de Puebla anunciara la cancelación definitiva del proyecto en septiembre de 2002, argumentando recortes presupuestales.⁴⁶

⁴⁵ Cfr. Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (1997-2006), pág. 39, disponible en www.equipopueblo.org.mx

⁴⁶ Cfr. Nota de la Redacción, En Puebla posponen indefinidamente el Proyecto Millenium por problemas presupuestales, La Jornada de Oriente, Directora General Carmen Lira Saade, Estados, 11 de septiembre de 2002, disponible en www.jornada.unam.mx

Sin embargo, las autoridades aún no han devuelto los títulos de propiedad de la tierra a los pueblos afectados por el intento de construir la *supercarretera* Puebla-Tecamachalco, lo que los obligó a dejar su lugar de origen y enfrentar un desplazamiento sin protección de sus derechos.

3.4.2. El parcialmente consumado (Proyecto Istmo de Tehuantepec)

El Proyecto del Istmo de Tehuantepec se encuentra parcialmente consumado, pues una vez construida la *supercarretera* Oaxaca-Istmo-Huatulco, se están desarrollando proyectos que culminan ésta iniciativa.

Esta *supercarretera* fue anunciada en 2002, luego de un largo proceso histórico de realización de proyectos en la zona del istmo de Tehuantepec, por la importancia natural y comercial que representa.

En el Istmo existen los bosques y selvas tropicales húmedas de los Chimalapas, Uxpanapa y Mixe, las cuales son de las más importantes del país por su biodiversidad y extensión conservada, y forman parte del grupo de ecosistemas que alberga todavía entre el 30 y 40 por ciento de la biodiversidad del planeta; también cuenta con yacimientos de tungsteno, mica, fosforita, hierro y uranio. Al mismo tiempo, es el único puente natural que une las selvas tropicales del país, entre la costa del Pacífico y Golfo de México. Además es la región con mayor disponibilidad de agua y donde se generan los sistemas lagunares más grandes del Pacífico mexicano.⁴⁷

En los municipios considerados (31 de Veracruz y 49 de Oaxaca), donde el proyecto impactaría a la población, por lo menos la cuarta parte pertenece a 12 pueblos indígenas (zapotecos, popolucas, nahuatlacos, zoques, huaves, mixes, chontales, mixtecos, tzotziles, chinantecos, mazatecos y chochos).⁴⁸

⁴⁷ Cfr. La diversidad biológica de México “Estudio del país”, op.cit.

⁴⁸ Cfr. Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas en México 2004, op.cit.

En 2003 se iniciaron los trabajos de construcción de la *supercarretera* en las comunidades de Guiechiquero y Cerro Chivo, ambas pertenecientes a los Bienes Comunales de Santa María Jalapa del Marques Tehuantepec; sin embargo, los pueblos indígenas afectados denunciaron que nunca fueron consultados y pidieron que se detuviera el proyecto, argumentando que no se estaban respetando sus derechos contenidos en el Convenio 169 de la OIT. A pesar de ello, el gobierno federal hizo caso omiso y con el pretexto de tener el consentimiento de los pueblos afectados a través de la firma de un Convenio con los integrantes del Comisariado de los Bienes Comunales para la compra de las tierras afectadas, continuó con el proyecto, no obstante que la autoridad agraria comunal para conocer de éste asunto es la Asamblea General.

El proyecto de desarrollo obstaculiza el libre tránsito, de los campesinos y de los pueblos indígenas del lugar, de sus casas a sus parcelas dificultando la realización de sus actividades productivas, ganaderas y su desarrollo comunitario; además ha producido daños a los vestigios arqueológicos de Dainzú y el Carrizal.

Parcialmente consumado el proyecto del Istmo de Tehuantepec, ha obligado a pueblos indígenas a dejar su lugar de origen, con una indemnización que en muchos casos no ha llegado y sin que se respeten sus derechos consagrados en ordenamientos jurídicos internacionales y, con limitaciones, en la Constitución mexicana; todo ello sin que el proyecto se haya realizado en su totalidad.⁴⁹

3.4.3. El detenido (La Parota)

El proyecto de la Hidroeléctrica *La Parota* pretende ser desarrollado por la Comisión Federal de Electricidad, que considera una inundación de más de 17 mil hectáreas de tierras propiedad de campesinos y pueblos indígenas; además de selvas consideradas de alta biodiversidad, afectando los municipios de Acapulco,

⁴⁹ Cfr. Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México, op.cit., pág. 40.

San Marcos, Tecoaapa, Juan R. Escudero y Chilpancingo en el Estado de Guerrero, con una inversión de mil 200 millones de dólares en un tiempo estimado de construcción que va del año 2007 al 2011.⁵⁰

La extensión proyectada para la hidroeléctrica incluye tierras de cultivo, carreteras y puentes, en las que se encuentran 21 comunidades, de las cuales cuatro son de bienes comunales, 16 son ejidos y una propiedad privada, donde alrededor de 25 mil personas serían desplazadas de la tierra que ocupan. En la región, los pueblos indígenas y los campesinos viven de las cosechas de maíz, jamaica, papaya, melón y limón, así como de la cría de animales, por lo que se estima que el proyecto afectaría la vida cotidiana y los ingresos de miles de personas. Además causaría daños irreversibles al ecosistema y la extinción de la rana paraguayo, que es una especie endémica.⁵¹

El Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa la Parota (CECOP), que agrupa a campesinos y pueblos indígenas, ha demandado que no se construya la hidroeléctrica en sus tierras, pues argumentan que el proyecto alteraría su vida comunitaria, rompiendo el tejido social y despojándolos de sus tierras, además de que representaría un grave daño ambiental.

En ese sentido, han interpuesto una serie de acciones legales ante los Tribunales Unitarios Agrarios con la finalidad de que se cancele el proyecto, ya que vulnera su derecho a la libre determinación. De esas acciones destaca la resolución del Tribunal Unitario Agrario 41 de circuito del 19 de enero del 2006, pues declara la nulidad de una Asamblea, realizada el 23 de agosto de 2005 que tenía la finalidad de autorizar por parte de algunos comuneros el proceso expropiatorio de los terrenos destinados a la construcción de la presa. También el amparo que les fue concedido por la juez octava de distrito con sede en Acapulco, en el que se ordena

⁵⁰ Cfr. GUERRERO, Jesús, Marchan campesinos por Parota, Reforma, Director General Rene Delgado, Estados, 15 de Mayo de 2006, disponible en www.reforma.com

⁵¹ Cfr. Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México, op.cit., pág. 40.

a la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la suspensión de toda actividad tendiente a realizar ese proyecto.

El caso de *La Parota* fue presentado en la Primera Audiencia Pública del Tribunal Latinoamericano del Agua, en el marco del Foro Mundial del Agua realizado en nuestro país en marzo de 2006.

Dicho Tribunal resolvió que los derechos agrarios de las comunidades afectadas y el control del territorio y sus recursos naturales deben ser garantizados como lo marca el artículo 27 constitucional. Además de que debe respetarse la diversidad cultural, la existencia de pueblos indígenas y los derechos agrarios y formas de gobierno, usos y costumbres en su territorio como se especifica en el artículo 2° de la Constitución. En ese sentido, hizo un llamado para que el proyecto hidroeléctrico *La Parota* se cancelara, pues no se han demostrado los beneficios a la población local y su contribución al desarrollo regional, ni la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

También exhortó a respetar los derechos de los pueblos indígenas y de los campesinos establecidos en diversos ordenamientos de carácter internacional, como el derecho a la información, el de consulta y participación en la toma de decisiones sobre proyectos que les afecten, el de libre determinación, disponiendo de sus riquezas y recursos naturales y el derecho a la tierra.⁵²

Al momento de escribir el presente texto, el proyecto de *La Parota* se encuentra detenido, aunque con el riesgo de llevarse a cabo, violando los derechos de los pueblos indígenas y de los campesinos que se asientan en la tierra donde se pretende llevar a cabo, ya que no se han seguido los procedimientos de consulta y participación que se establecen en los ordenamientos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y, de nueva cuenta con sus limitaciones, en la

⁵² Cfr. Veredicto del Tribunal Latinoamericano del Agua sobre el caso del proyecto hidroeléctrico la Parota sobre el río Papagayo en el Estado de Guerrero. República Mexicana, disponible en www.tragua.com

Constitución de nuestro país. De llevarse a cabo el desplazamiento de las 25 mil personas que se estiman con el proyecto, los pueblos y campesinos desplazados enfrentarían la situación sin ninguna legislación que proteja sus derechos.

3.4.5. El que ejemplifica la necesidad de regulación (Plan Puebla Panamá)

A partir de su anuncio oficial en marzo de 2001, el proyecto de desarrollo denominado *Plan Puebla Panamá* (PPP) ha causado un gran debate y ha sido objeto de análisis desde el punto de vista económico, social, político y cultural por las implicaciones que traería consigo.

Los intentos por ponerlo en marcha se han desvanecido entre el clima político que prevaleció en el último periodo de gobierno de Vicente Fox. Sin embargo, diversos proyectos se han desarrollado con la finalidad de complementar las acciones del PPP y debemos sumar el impulso que pretende darle Felipe Calderón, a raíz de la Cumbre del *Plan Puebla Panamá* que se realizó en Campeche en abril de 2007, con los mandatarios de los países involucrados en el Plan.

En éste proyecto intervienen nueve estados de nuestro país, los cuales son Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Chiapas y Oaxaca; y siete países de Centroamérica: Guatemala, Belice, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá; así como organismos empresariales de México y organismos internacionales de financiamiento como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Mundial.

Los rubros de inversión contemplados en el PPP se refieren a proyectos de infraestructura, carreteras, caminos de aprovechamiento agropecuario, construcción de presas, electrificación, puertos, aeropuertos y ferrocarriles,

gasoductos y oleoductos, telecomunicaciones, así como en almacenamiento, reparación y proveeduría y protección del medio ambiente.⁵³

Los Estados donde se proyecta el PPP cuentan con condiciones climáticas privilegiadas, diversidad de recursos naturales y agrícolas, gran abundancia de agua, importantes reservas de hidrocarburos, sitios históricos y ecológicos únicos y abundantes recursos humanos. Con éste conjunto de ventajas, la región sur sureste presenta oportunidades de inversión especialmente en petroquímica secundaria, minería, industria maquiladora, turismo (a través del ecoturismo y turismo cultural) pesca y agricultura.

En cada uno de estos sectores estratégicos, el PPP propone un conjunto de líneas de acción, entre los que destaca la petroquímica, pues plantea la promoción de una cadena de petróleo, gas e industria química y un programa para convertir a la región que involucra el Plan en un centro petroquímico. En minería incluye el desarrollo de la industria de minerales no metálicos que existen en la zona, en especial la explotación de yacimientos de mármol, onix, granito o zeolitas y la modernización de la actividad salinera del Istmo de Tehuantepec; en cuanto al turismo propone desarrollar un sistema básico de acceso a destinos turísticos, poniendo énfasis en el turismo ecológico y arqueológico.⁵⁴

En una reunión celebrada en mayo de 2001 en San Salvador, en la que participaron los gobiernos de los países que intervienen en el PPP y los organismos internacionales invitados, se acordó conformar un Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) del proyecto y se identificaron ocho iniciativas Mesoamericanas y que se refieren al Desarrollo Sustentable, Desarrollo Humano, prevención y mitigación de desastres naturales, promoción de turismo, facilitación de intercambio comercial, integración vial, interconexión energética e integración

⁵³ Cfr. Documento del Plan Puebla Panamá, disponible en www.presidencia.gob.mx

⁵⁴ Cfr. Plan Puebla Panamá, Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos, elaborado por el Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá, BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE, disponible en www.bid.org

de los servicios de telecomunicaciones; con ello se establecen las acciones que se pretenden llevar a cabo para la realización del proyecto.⁵⁵

El PPP retoma una propuesta formulada por el entonces Presidente Zedillo, contemplada en su Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000, en la cual se consideraba la construcción de siete corredores de tránsito interoceánicos por México y que facilitarían la comunicación comercial del medio oeste-este de Estados Unidos con la cuenca del Pacífico por la configuración geográfica con la que están planeados. Esto obedece a tres objetivos: el primero es que asegura a los Estados Unidos el traslado de la mercancía en su territorio con la Cuenca del Pacífico, es decir, de una región que produce a una que no produce, pero que es altamente consumidora; el segundo es que le permite introducir la mercancía que genera en nuestro país, por todo Centroamérica y parte de Latinoamérica a través del Golfo de México y el Caribe; y el tercero se debe al aprovechamiento de la biodiversidad existente en las entidades federativas de México y los demás países donde se proyecta el PPP.⁵⁶

Lo anterior permitiría formar corredores urbanos y biológicos que constituyen *“...la integración de formas de control de carácter global que, en el caso de la región México-Centroamérica, deberán coordinar el manejo de dos nudos de riqueza de carácter estratégico mundial: el paso interoceánico entre el este y el oeste de los Estados Unidos y la biodiversidad latinoamericana...”*⁵⁷

Lo que en realidad busca el PPP es ser el inicio de la integración económica y comercial de los países latinoamericanos propuesta por los Estados Unidos en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que, según sus promotores, debería estar lista en el año 2005. Sin embargo las dos iniciativas están detenidas, aunque con el PPP se están instrumentando otros proyectos que poco a poco

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Cfr. ÁLVAREZ BÉJAR, Alejandro, et.al., Economía Política del Plan Puebla Panamá, Editorial Itaca, México, 2002, págs. 39-44.

⁵⁷ Ibidem, pág. 76.

quieren hacerlo realidad, y son precisamente los que hemos citado como causa de desplazamientos de pueblos indígenas.

Estas iniciativas se detuvieron por varios aspectos; en el caso del ALCA, sucesos como los de las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y la consecuente lucha contra el terrorismo desatada en una guerra contra Medio Oriente; los problemas político electorales de George W. Bush y el rechazo de los estadounidenses a su política; el debate del tema migratorio con nuestro país que llevó a endurecer su política en éste aspecto y que se corona con la construcción innecesaria y vergonzante de un muro a lo largo de toda la frontera de los dos países; el ascenso al poder de gobiernos de izquierda en algunos países latinoamericanos y sudamericanos y la oposición de estos a los planes de Estados Unidos, han llevado a que el proyecto no pueda instrumentarse.

En lo que al PPP se refiere, la constante denuncia de actores sociales sobre la violación de derechos humanos con la realización del proyecto; el cuestionamiento de la iniciativa como punta de lanza del ALCA; la torpeza política con la que se condujo el gobierno de Vicente Fox; las represiones a las protestas sociales; el incumplimiento de la promesa de saldar la deuda histórica con los pueblos indígenas; constantes brotes sociales de inconformidad y la situación que se vive en el país después del proceso electoral de 2006 que fue severamente cuestionado, han dejado varado el PPP. Sin embargo, con la puesta en marcha de proyectos paralelos que son complementarios del mismo y el impulso que le pretende dar Felipe Calderón, ha revivido la controversia por la aplicación del proyecto.

Al afirmar el PPP que *“...la Región Mesoamericana de Puebla a Panamá cuenta con una enorme riqueza humana, fruto de su diversidad étnica y cultural, con la concentración en su territorio de una biodiversidad admirable, y una localización privilegiada por su condición de istmo hemisférico... (por ello) el objetivo del Plan Puebla Panamá es potenciar la riqueza humana y ecológica de la Región*

*Mesoamericana, dentro de un marco de desarrollo sustentable que respete la diversidad cultural y étnica...*⁵⁸ se está contemplando que se afecte la tierra que ocupan los pueblos indígenas, sin que se les haya consultado; además, sin el reconocimiento pleno de sus derechos colectivos y con la nula regulación de los desplazamientos internos, estaríamos frente a un caso de violación de sus derechos por la aplicación de un ambicioso proyecto de desarrollo que, hasta el momento, no ha mostrado su viabilidad ambiental ni signos de ser un proyecto socialmente justo y equitativo.

3.5. Un caso especial (Reserva Integral de la Biosfera de Montes Azules)

El 12 de Enero de 1978 mediante Decreto presidencial se declaró de interés público el establecimiento de la zona de protección forestal la Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules, en un área de 331 mil 200 hectáreas, ubicadas en la Selva Lacandona.

Con ello, existió la intención de las autoridades para proteger una parte de la Selva Lacandona, la cual había sido objeto de devastación ecológica por diversos factores que datan desde el siglo XIX.

La importancia de Montes Azules se da por su riqueza en biodiversidad, ya que cuenta con tres mil 400 especies de plantas, mil 135 de mariposas, 110 de coleópteros, 39 de peces, 23 de anfibios, 54 de reptiles, entre las que destaca el cocodrilo de pantano y de río a mil 700 metros sobre el nivel del mar, 341 especies de aves guacamaya roja, loro de cabeza azul, tucanes, y más de 100 mamíferos de diversas especies, colocando a Montes Azules como el ecosistema más

⁵⁸ Plan Puebla Panamá, Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos, op.cit.

variado de América, pues representa el 20 por ciento de la biodiversidad total de México, en un territorio que es apenas el .16 por ciento del territorio nacional.⁵⁹

La precipitación promedio anual en la zona es de dos mil 226 milímetros, y es una de las principales fuentes de alimentación del Río Usumacinta, ya que gran parte de su caudal depende de la precipitación y escurrimientos que capta la cubierta forestal de la selva de Montes Azules. El Usumacinta contribuye con 25 por ciento del agua superficial del país y con la que se genera el 45 por ciento del suministro eléctrico nacional.⁶⁰ Además, debemos agregar la riqueza de maderas que existen en la región y en toda la Selva Lacandona.

Esta amplia gama de biodiversidad, hacen que ésta zona de la selva sea fruto de disputas sobre la tenencia de la tierra a lo largo de la historia; actualmente es el punto de atención más importante sobre el tema de nuestro estudio, pues los últimos seis años se han producido desplazamientos de pueblos que habitan en Montes Azules.

Con el proceso de conquista española a la Gran Tenochtitlán y posteriormente lo que hoy se conoce como Chiapas, algunos de los pueblos que habitaban en la Selva Lacandona eran de la familia maya-chol, como los lacandones, los acaláes, los topiltepeques, los pochutlas y los choles. Estos pueblos fueron exterminados por los españoles, durante los siglos XVII y XVIII, en sus poblados de Lacam-Tun, nombre con el que los lacandones designaban a la isleta principal del lago Miramar y que fue cambiado por los conquistadores por lacandón; de igual forma, buscaron refugio en la selva desde inicios del siglo XVII los choles, tzolziles, tzeltales y tojolabales, que fueron combatidos y expulsados de sus tierras por los nuevos terratenientes de los Altos de Chiapas.⁶¹

⁵⁹ La diversidad biológica de México “Estudio del país”, op.cit.

⁶⁰ Idem.

⁶¹ Cfr. DE VOS, Jan, Viajes al desierto de la Soledad, cuando la Selva Lacandona aún era selva, Secretaría de Educación Pública, México, 1988, págs. 15-18.

Con la desaparición de estos pueblos, la Selva Lacandona hubiera quedado sin población, a no ser porque a fines del siglo XVIII y hasta mediados del XIX, grupos procedentes de Guatemala y Yucatán que venían huyendo del proceso de colonización llegaron a la región, dando lugar al grupo denominado caribes; sin embargo se les designó equivocadamente como lacandones.⁶²

Jan de Vos menciona que la historia de la Selva Lacandona se divide en tres grandes momentos: etapa prehispánica, colonial y moderna. Esta última se trata de una nueva conquista, la cual tiene tres objetivos que resume en antropológicos, arqueológicos y madereros; con éste último, comienza la devastación ecológica de la región, pues *"...el drama empieza en 1822, año en que el capitán Cayetano Ramón Robles... pidió la autorización y los medios para explorar la cuenca del Río Jataté hasta su desembocadura con el Río Usumacinta. Además de la apertura de los dos ríos como ruta navegable, prometió establecer unos cortes de caoba y cedro, con el objetivo de ofrecer a la nación toda la madera de construcción y alquitrán que fuera necesaria."*⁶³

Fue así que el negocio de la madera inició y con ello la introducción de la Selva Lacandona a la red mercantil mundial; utilizando el sistema fluvial del Río Usumacinta, se colocaba la madera sobre la corriente del río y la recibían en las costas de Tabasco para después embarcarlas a Nueva York, Liverpool y Londres, donde eran vendida a precios de oro en los mercados.⁶⁴

Pero no sólo hubo una masiva extracción de madera por compañías privadas que llevaban a pobladores indígenas para que trabajaran en los aserraderos, sino que también la selva fue importante proveedor de materia prima a la industria del chicle y objeto de explotación de especies de mariposas. Estas circunstancias

⁶² Cfr. TOLEDO, Víctor Manuel, *La Paz en Chiapas, ecología, luchas indígenas y modernidad alternativa*, Ediciones Quinto Sol-UNAM, México, 2000, pág. 90.

⁶³ DE VOS, Jan, *op.cit.*, pág. 18.

⁶⁴ Cfr. TOLEDO, Víctor Manuel, *op.cit.*, pág. 90.

hicieron posible una devastación del lugar, además del fomento de la actividad ganadera en la región.⁶⁵

El gobierno federal tardíamente quiso poner fin a la situación y en 1974 creó mediante Decreto la Compañía Forestal Lacandona, con el fin de eliminar la iniciativa privada de la explotación forestal y ponerla en manos del gobierno estatal para evitar mayor destrucción de la selva. Esta medida de protección no fue la única, pues fue antecedida en 1967 por una Declaratoria como propiedad nacional, de una superficie de poco más de 400 mil hectáreas de la Selva Lacandona; por la creación de una Zona Lacandona en 1972; la publicación del Decreto de enero de 1928 que declara de interés público la Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules y un sin fin de proyectos para el cuidado y mantenimiento de la selva.

Es importante mencionar que a partir de 1940 regresaron a la selva grupos de choles, tzolziles, tzeltales y tojolabales, que no tenían tierra y un lugar para vivir; los lacandones o caribes habían continuado en ella. Así la demanda de tierras bajo el amparo del reparto agrario, fue un problema que se agudizó y, el entonces Presidente Luis Echeverría, trató de solucionarlo creando la Zona Lacandona, mediante la cual se dotó de 614 mil 321 hectáreas a sólo 66 jefes de familia lacandones, con el argumento que demuestra un total desconocimiento histórico, de que *desde “tiempos inmemoriales perteneció y sigue perteneciendo a la tribu lacandona”*, según el Decreto expedido para tal fin.

Esta medida, como todas las acciones emprendidas por el gobierno en la Selva Lacandona, no resolvió el problema de la demanda de tierras y su destrucción por empresas privadas, sino que originó enfrentamientos entre los pueblos a los cuales no se les reconoció la propiedad de la tierra y causó desplazamientos de aquellos que de acuerdo al Decreto no eran los propietarios legales.

⁶⁵ Cfr. DE VOS, Jan, op.cit., págs. 19-26.

Sobre las 614 mil 321 hectáreas de la resolución presidencial de 1972 a favor de la Comunidad Zona Lacandona, existían 16 resoluciones presidenciales anteriores a la decretada a favor de otros núcleos agrarios. Además, se otorgaron posteriormente otras 44 nuevas resoluciones que resultaron ser también legales, aunque no fueron cumplidas y agravando el conflicto aún más.⁶⁶

A esos antecedentes hay que agregar que, actualmente la Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules, es un lugar privilegiado para las actividades y experimentos del ecoturismo de empresas farmacéuticas y empresas transnacionales. Por ejemplo, Montes Azules sirve como un centro de bioprospección y ecoturismo de la empresa Savia, antes Pulsar-La Moderna, ligada a la farmacéutica Monsanto, y para las organizaciones Conservation International (CI) y The Nature Conservancy (TNC). Además Montes Azules también tiene la participación de TNC y CI que manejan el lugar por medio del intercambio de deuda financiera internacional por protección ambiental. CI es administradora de más de 60 áreas naturales protegidas en América Latina y África; en tanto TNC en Estados Unidos tenía a inicios de 1990 dos y medio millones de hectáreas bajo su propiedad.⁶⁷

Todo esto, se da en el contexto de la aplicación de iniciativas que pretenden ir allanando el camino al PPP y donde los pueblos indígenas que se encuentran situados en ese territorio, unos legalizados a la vista del gobierno y otros ignorados con las resoluciones presidenciales, pero asentados históricamente, son desplazados.

Algunos pueblos indígenas han llegado a la zona en busca de un lugar donde vivir y refugiarse, pues han sido desplazados de su lugar de origen, ya que las condiciones en el Estado de Chiapas con el surgimiento público del EZLN, han

⁶⁶ Cfr. CASTILLO, Antonio, Asedio a Montes Azules, la verdadera destrucción de la Selva Lacandona, La Hojarasca num. 38, Suplemento mensual de La Jornada, Directora General Carmen Lira Saade, julio de 2000, disponible en www.jornada.unam.mx

⁶⁷ Cfr. BARREDA, Andrés, Chiapas: petróleo y maderas preciosas, interés detrás de las declaraciones, La Jornada, Directora General Carmen Lira Saade, 10 de mayo de 2000, disponible en www.jornada.unam.mx

sido de hostigamiento por parte de efectivos militares a los pueblos, persecución, intimidación de grupos paramilitares que protegen a los grandes terratenientes y de asedio de organismos internacionales sobre los recursos naturales de las zonas que habitan.

Según cifras del gobierno chiapaneco, existían en 2001 cerca de 14 mil desplazados por causas diversas, de los cuales serían reubicados más de ocho mil y reconoce que, ante la falta de una legislación en la materia, aplicó una política para la atención de los pueblos y personas desplazadas con apoyos de alimentos, promoción de proyectos productivos, adquisición de predios urbanos para la construcción de viviendas y de tierras de cultivo.⁶⁸

Con la coincidencia del anuncio del PPP, se inicia un proceso que según las autoridades, se trataba de desalojar a los pueblos asentados en Montes Azules, argumentando que estaban provocando incendios en la zona y deforestando la región, proceso que comenzó por la iniciativa privada desde 1822.

Bajo esas líneas se emprende una campaña mediática, encabezada por los organismos citados y que realizan estudios de bioprospección en Montes Azules, para exigir al gobierno que desaloje los *“asentamientos irregulares de la zona”*. A partir de ahí, se establece un cerco militar en Montes Azules y se amenaza con la incursión de la Policía Federal Preventiva para desalojar a los pueblos indígenas, además hay sobrevuelos de helicópteros y operativos de reconocimiento del lugar.

Sin embargo, existe una presión social para evitar los desplazamientos de los pueblos y se instala una Mesa Ambiental de manera conjunta con autoridades agrarias, de procuración de justicia y ambientales, de los gobiernos federal y estatal.

⁶⁸ Cfr. Cuarto Informe de Gobierno de Pablo Salazar Mendiguchía, gobernador del Estado de Chiapas (2001-2006), capítulo Preservación de la Naturaleza, disponible en www.chiapas.gob.mx

Según un diagnóstico elaborado por la Mesa Ambiental existían “...183 casos de irregularidades agrarias, de los cuales 43 corresponden a asentamientos irregulares, 10 de los cuales se ubican en los terrenos de los Bienes Comunes Zona Lacandona, fuera de la Reserva Montes Azules, y 33 se ubican al interior de dicha Reserva.”⁶⁹

Datos del propio gobierno local, indican que en el año 2005 “...se concretó el retorno a su lugar de origen... de siete familias establecidas en San Rafael; la reubicación de 26 familias establecidas en la localidad de San Francisco El Caracol al nuevo asentamiento denominado Santa Martha, en el municipio de Marqués de Comillas, con la dotación de 543 hectáreas, lo que permitió recuperar mil 55 hectáreas de la Reserva de Montes Azules para su restauración; la reubicación de 3 mil 584 familias involucradas, esto es, alrededor de 18 mil personas asentadas en la localidad conocida como Nuevo Tumbalá, a la colonia 11 de Julio, municipio de Palenque, con lo que se recuperan 110 hectáreas de los Bienes Comunes Zona Lacandona; y ya en noviembre se reubicaron 29 familias de los asentamientos San Isidro y Sol Paraíso al nuevo asentamiento Nueva Magdalena en Marqués de Comillas, con lo que se recuperaron 250 hectáreas de la Reserva de la Biosfera Montes Azules. Finalmente, al concluir el presente año (2006) se espera concretar la reubicación de tres asentamientos más (Ocotlán, Villa Las Rosas y Nuevo Cacahoatán), con un total de 178 familias, en la colonia 11 de Julio del municipio de Palenque; así como la regularización, vía expropiación de terrenos de Bienes Comunes, de las localidades 13 de Septiembre y Loma Bonita, municipio de Ocosingo...(además de) ...la reubicación de 40 familias asentadas en la localidad denominada Nuevo Edén en la Reserva de la Biosfera El Triunfo, a las cuales se les otorgó el predio Santa Lilia con 209 hectáreas, en el municipio de Villa Corzo...”⁷⁰

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Idem.

Pero una cosa son las cifras y otras los hechos; un diario de circulación nacional ha documentado que los pueblos y familias indígenas que fueron reubicados no se les ha brindado el apoyo prometido; otros han señalado intimidaciones y amenazas para dejar su lugar de origen; algunos más han denunciado que les presionan para aceptar cantidades de dinero por sus tierras o tendrán un desalojo violento; también manifiestan que han sido objeto de actos de violencia, sufriendo ataques en su integridad física e incluso privación de la vida.⁷¹

Los desplazamientos internos en Montes Azules y los que pretenden llevarse a cabo, se realizan sin tomar en cuenta los derechos de los pueblos indígenas y de las personas desplazadas, ya que no existe un marco legal que contemple ésta situación, dejando al criterio y buena voluntad de las autoridades el respeto a los derechos, pero exponiendo la integridad física de los indígenas y su existencia como pueblos. Además, siguen careciendo de infraestructura que les permita mejorar sus condiciones de vida y con la constante amenaza de ser desplazados.

A pesar de las declaraciones oficiales de que se brinda atención y protección a los pueblos desplazados, se disfraza el objetivo real de los desplazamientos con argumentos legales sobre la posesión de la tierra, los cuales se fundan en una ignorancia histórica y que encubre la pretensión de adueñarse de los recursos naturales.

Paralelamente a lo aquí expuesto, en diciembre de 2003 se firmó entre la Comisión Europea y el gobierno del Estado de Chiapas el *Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona* (PRODESIS), el cual fue diseñado en el marco de la ayuda de cooperación prevista en el Acuerdo de

⁷¹ Cfr. Las notas periodísticas ROJAS, Rosa El gobierno inventa incendios para desalojarnos, La Jornada, Directora General Carmen Lira Saade, Sociedad y Justicia, 12 de julio de 2000, disponible en www.jornada.unam.mx; BELLINGHAUSEN, Hermann, Denuncian hostigamiento militar contra pueblos zapatistas, La Jornada, Directora General Carmen Lira Saade, Sociedad y Justicia, 2 de enero de 2000, disponible en www.jornada.unam.mx; ENRIQUEZ, Elio, Al menos 6 muertos por la disputa de tierras en comunidad chiapaneca, La Jornada, Directora General Carmen Lira Saade, Sociedad y Justicia, 15 de noviembre de 2006, disponible en www.jornada.unam.mx

Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, suscrito en 1997 y en vigor a partir del año 2000.

El PRODESIS incluye 16 microregiones y es parte de otro proyecto desarrollado por el gobierno de chiapaneco denominado *Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva* (PIDSS). Los objetivos que se plantean son el manejo y desarrollo del área y en particular la reducción de la pobreza en las microregiones que contempla, a efecto de reducir las causas de migración a Montes Azules. La zona involucrada del proyecto se encuentra dentro de los límites de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, e incluye alrededor del 70 por ciento del territorio de la Selva Lacandona, principalmente el lado oriental con menor población y mayores recursos naturales, lo que resulta cuestionable si uno de los objetivos del PRODESIS es la reducción de la pobreza que es más fuerte en la parte occidental y en Los Altos de Chiapas, donde los recursos naturales son menores; el territorio de aplicación del proyecto es de 330 mil hectáreas con parte de los Montes Azules.⁷²

Según el Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), el financiamiento del PRODESIS se conforma por 15 millones de euros que aporta la Unión Europea frente a un financiamiento equivalente a 16 millones de euros del gobierno de Chiapas; la inversión europea tiene la forma de deuda externa y está destinada principalmente a proyectos de formación y capacitación. El CIEPAC afirma que el 15 por ciento es destinado al pago de los costos del equipo de asistencia técnica internacional y en particular de un asesor en planificación y desarrollo territorial, un experto en producción y comercialización, un experto en monitoreo y evaluación de proyectos y procesos y un experto administrativo. El otro 34 por ciento es destinado a actividades de formación y capacitación, un ocho por ciento a obras de infraestructura y el restante 43 por ciento, al desarrollo de las actividades económicas a impulsar. Por su parte, el

⁷² Cfr. Presentación del Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona, disponible en la página electrónica de la Comisión de Relaciones Internacionales del gobierno de Chiapas www.cri.chiapas.gob.mx

financiamiento del gobierno del Estado se destina principalmente para realizar obras de apoyo, como la construcción de tanques de fermentación para café, centros de acopio y bodegas, restauración de áreas ambientalmente deterioradas, instalaciones de riego y estructuras de hotelería para el ecoturismo.⁷³

El PRODESIS ha sido cuestionado por los pueblos indígenas donde se pretende llevar a cabo, ya que argumentan que no se les ha consultado, ni dado a conocer el proyecto en su totalidad, por lo que no cuentan con información para emitir una opinión al respecto y, a su vez, dar su consentimiento para su realización.⁷⁴ Con ello, se están violando los instrumentos internacionales que tutelan derechos de los pueblos indígenas.

Consideramos que el PRODESIS fue diseñado para aplicarse en el Estado de Chiapas por la gran biodiversidad que representa; en ese sentido, el proyecto busca el aprovechamiento de los recursos naturales de la zona donde pretende aplicarse, dejando al margen la consulta y opinión de los pueblos indígenas que habitan esos territorios. La bandera que enarbola el proyecto encuentra su correlativo en el discurso de Desarrollo Sostenible que analizamos y que ha sido la premisa con la cual se ha degradado el medio ambiente, a través de la explotación de los recursos naturales e incrementado la brecha de desigualdad en las condiciones sociales y económicas de la población.

Además se propone justamente en una zona donde los pueblos indígenas enfrentan una problemática de desplazamientos de los territorios que ocupan, sin que tengan una legislación que proteja sus derechos.

Los casos planteados demuestran que los proyectos de desarrollo son una de las causas principales de desplazamientos internos de los pueblos indígenas en

⁷³ Cfr. ZANCHETTA, Aldo, El proyecto Prodesis Chiapas y la Unión Europea (I/II) en www.ciepac.org

⁷⁴ Cfr. ENRIQUEZ, Elio, Exigen líderes lacandones suspender el Prodesis; sus objetivos, en duda, afirman, La Jornada, Directora General Carmen Lira Saade, Estados, 10 de febrero de 2007, disponible en www.jornada.unam.mx

nuestro país. Nos exponen cómo los derechos de los pueblos indígenas han sido vulnerados, pues nunca se les ha consultado para el establecimiento de zonas de protección de los lugares que ocupan; en cambio, automáticamente fueron considerados ilegales los pueblos que no entraron en el Decreto presidencial de 1972; tampoco se les ha tomado en cuenta para el manejo y administración de las áreas protegidas, ni para el aprovechamiento de los recursos naturales, como lo establecen ordenamientos jurídicos internacionales y disposiciones del sistema jurídico mexicano.

Con el PPP y los proyectos que pretenden llevarlo a cabo de manera paralela, tampoco ha existido una consulta a los pueblos afectados, sólo han recibido políticas que buscan su desplazamiento, pues constituyen un obstáculo para el negocio que ellos ven en la diversidad natural de la región, sin que predominen los derechos de aquéllos.

Tampoco existe un orden normativo que tutele los derechos y patrimonio de los pueblos indígenas frente al aprovechamiento de sus recursos naturales y la afectación que sufren por las actividades que realizan diversos organismos que buscan beneficiarse de la biodiversidad de nuestro país.

Estos son los desplazamientos internos de pueblos indígenas, a los cuales se enfrentan sin una legislación que proteja sus derechos y, más grave aún, sin el reconocimiento pleno de sus derechos como pueblos. En ese contexto de una realidad jurídica, social, económica, política y cultural se encuentra nuestro tema de estudio.

CAPÍTULO 4.

PASOS HACIA SU REGULACIÓN

CAPÍTULO 4. PASOS HACIA SU REGULACIÓN

Hemos destacado que existen controversias en cuanto a que si las disposiciones de un Tratado Internacional deben traducirse en la legislación interna de un Estado y acerca de su jerarquía frente a la legislación nacional. Lo anterior, a raíz de la revisión de ordenamientos jurídicos internacionales que, de manera implícita o explícita, regulan lo referente a desplazamientos internos de los pueblos indígenas y del análisis de nuestro sistema jurídico en el tema.

Independientemente de la postura que se adopte en el caso, existen ordenamientos internacionales que regulan los desplazamientos internos de los pueblos indígenas, en los cuales México ha seguido los pasos que marca nuestra Constitución para que formen parte de su orden jurídico; en lo que se refiere a nuestro tema de estudio, no existen disposiciones que protejan por sí mismas, los derechos de los pueblos indígenas si son desplazados, salvo las contenidas en algunas leyes locales y que no garantizan la debida protección a pesar de la realidad que se vive.

Al hablar de la necesidad de la regulación sobre nuestro estudio en la legislación mexicana, consideramos hacer algunos comentarios sobre el hecho de plasmar las disposiciones de los tratados internacionales en las leyes internas, es decir armonizarlas con el Derecho interno; y acerca de la jerarquía de los tratados en el ordenamiento jurídico nacional, a lo cual agregaremos la jerarquía de los tratados que versan sobre derechos humanos.

4.1. Los tratados internacionales y nuestra legislación

4.1.1. Panorama general

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada en 1969, establece en su artículo 1º que el Tratado es un “...*acuerdo internacional*”

celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un documento único o en dos o más instrumentos, cualquiera que sea su denominación.”

Al respecto, existen diversos conceptos sobre Tratado los cuales responden, según los propios autores, a cuestiones que se derivan con su celebración y que no son contempladas en la definición de la Convención de Viena.

Por mencionar algunos ejemplos, Max Sorensen, citado por Carlos Arellano García, menciona que *“...el tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales y que es regido por el Derecho Internacional.”*¹ Modesto Seara Vázquez define al Tratado como *“...todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional”*². El mismo Arellano García se refiere al Tratado Internacional como *“...el acto jurídico regido por el Derecho Internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados, con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, etc., derechos y obligaciones.”*³

En tanto, para César Sepúlveda, los tratados se consideran como *“...acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos.”*⁴ Mientras que para Jorge Palacios Treviño los tratados pueden definirse como *“...los acuerdos entre dos o más sujetos de Derecho Internacional.”*⁵ Entre esas definiciones existen elementos en común refiriéndose al Tratado, coincidiendo en que es un acuerdo celebrado por Estados o sujetos de Derecho Internacional, bajo la regulación de normas internacionales y

¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993, pág. 615.

² SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 51.

³ ARELLANO GARCÍA, Carlos, op.cit., pág. 620.

⁴ SEPÚLVEDA, César, Curso de Derecho Internacional Público, 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 104.

⁵ PALACIOS TREVIÑO, Jorge, Tratados: Legislación y práctica en México, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2003, pág. 17.

que crean derechos y obligaciones de las partes que intervienen en su celebración.

Es importante apuntar que algunas de esas definiciones, a diferencia de la que brinda la Convención de Viena de 1969, mencionan que el Tratado es aquel acuerdo celebrado no sólo entre Estados, sino por sujetos del Derecho Internacional. Ello obedece al desarrollo de las relaciones en el contexto mundial que se han presentado, donde la participación activa de otros sectores diferentes al Estado ha sido una constante; además de la creación de organismos de carácter internacional sobre diversas materias para contribuir al establecimiento de un orden mundial de convivencia y respeto entre las naciones.

A decir de Palacios Treviño, la Convención de Viena no contempló a los sujetos de Derecho Internacional para la celebración de tratados, debido a razones prácticas, ya que *“...se estimó que elaborar normas satisfactorias que atendieran las características especiales de los tratados celebrados por las organizaciones internacionales complicaría y retrasaría excesivamente la adopción de la Convención...”*⁶

Sin embargo, en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, se regula lo relativo al tema enunciado, aunque dicho ordenamiento aún no está en vigor, ya que no ha sido ratificado por el número suficiente de Estados para tal efecto (México ya lo hizo). Nuestro país firmó la Convención de Viena de 1969 el 23 de mayo de ese año, siendo aprobada por el Senado de la República el 29 de diciembre de 1972 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de marzo de 1973.

A los tratados se les ha nombrado de manera indistinta para referirse a ellos, no habiendo un criterio general al respecto; reciben el nombre de convenios,

⁶ Ibidem, pág. 18.

acuerdos, protocolos, convenciones, por mencionar algunas denominaciones. Sin embargo, el hecho de que no se les nombre tratados, no significa que no produzcan las consecuencias jurídicas por la adhesión al mismo; pues sin importar el título que reciban, si reúnen las características que hemos enumerado, surten los efectos jurídicos para las partes. Además la propia Convención de Viena de 1969, enuncia en la definición que da sobre Tratado la frase “*cualquiera que sea su denominación*”, con lo que da la posibilidad de que reciban diversos nombres.

Por ejemplo, en la Ley para la Celebración de Tratados de México publicada en 1992, establece en su artículo 3º que Tratado es “*...el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.*” Con ésta definición se recogen los criterios que hemos citado.

Es importante anotar que la doctrina jurídica ha mencionado que en la celebración de los tratados intervienen tres principios, los cuales se refieren a la obligatoriedad de los Estados para cumplir las disposiciones que ahí se establecen (principio *pacta sunt servanda*); el hecho de que sólo se crean obligaciones para la partes que intervienen en ellos (principio *res inter alios acta*); y el consentimiento otorgado y expresado por las partes para obligarse (principio *ex consensu advenit vinculum*). A esto debemos agregar la cláusula de *rebus sic stantibus*, es decir, las partes que intervienen en la celebración de un Tratado estarán obligadas mientras las cosas permanezcan en el estado que guardan.⁷

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se faculta al titular del Poder Ejecutivo Federal para la celebración de tratados internacionales en su artículo 89 fracción X; en tanto que en su numeral 76 fracción I, el Senado de la

⁷ Cfr. SEARA VÁZQUEZ, Modesto, op.cit., págs. 53 y 54.

República tienen la facultad de aprobar los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República.

No es nuestra intención abordar lo referente al proceso de aprobación de un Tratado Internacional en la legislación mexicana, sino estudiar la jerarquía de los mismos en nuestro sistema jurídico; de ahí que no abundemos más sobre el tema. Sin embargo, es necesario precisar que al celebrar un Tratado Internacional, el Presidente de la República obliga al Estado mexicano a cumplir los compromisos que se deriven, previa aprobación del Senado, frente a los Estados que formen parte del propio Tratado.

También es importante anotar lo relativo a los tratados internacionales sobre derechos humanos, pues como veremos más adelante, merecen especial trato en cuanto a su jerarquía se refiere. Además, los instrumentos internacionales que hemos analizado sobre desplazamientos internos de los pueblos indígenas se encuentran en ésta categoría.

Para Carlos Ayala Corao, un Tratado Internacional sobre derechos humanos es aquel que *“...afecta o interesa a la protección de éstos (los derechos humanos)... cuando en definitiva su objeto y propósito es el reconocimiento y la protección de los derechos de la persona humana.”*⁸

Precisa el mismo autor que, en algunos casos, aún cuando el Tratado no tiene como objeto propio reconocer derechos humanos, pero sí el propósito de tutelar a las personas que se ven afectadas por la violación de sus derechos o tienen como fin investigar y sancionar a los responsables de crímenes internacionales, también se pueden considerar dentro de éste rubro. La misma suerte tienen aquellos tratados que, sin que su fin sea el reconocimiento o protección de derechos humanos, contengan una norma relativa a ésta materia.

⁸AYALA CORAO, Carlos M., La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias, FUNDAp, México, 2003, págs. 62 y 63.

El Tratado Internacional sobre derechos humanos, al ser firmado y aprobado mediante los mecanismos que se establezcan en el Derecho interno, crea para el Estado compromisos frente a los demás Estados parte, pero no son para beneficio, sino que se asumen obligaciones de respetar los derechos humanos de las personas, independientemente de su nacionalidad. En ese sentido, el Estado debe abstenerse de realizar cualquier acción que vulnere los derechos de las personas contemplados en el tratado o que restrinjan o impidan su ejercicio; además, debe propiciar las condiciones y adoptar las medidas necesarias para que su ejercicio sea eficaz y pleno.⁹

Sobre éste respecto, es importante mencionar lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en su opinión consultiva OC-2/82 emitida en septiembre de 1982, que resume lo que aquí hemos escrito acerca de los tratados sobre derechos humanos: *“...su objeto y su fin (de los tratados sobre derechos humanos) son la protección de los derechos humanos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos...”*¹⁰

4.1.2. La armonización con el Derecho interno

Una vez celebrado y aprobado el Tratado Internacional conforme a lo establecido en nuestra legislación y su entrada en vigor, surge una problemática que incide directamente en la cuestión del nivel jerárquico de los instrumentos internacionales en estudio, es decir, si sus disposiciones deben traducirse en el Derecho interno y el alcance de dicho proceso.

⁹ Cfr. CORCUERA CABEZUT, Santiago, Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los derechos humanos, Oxford University Press, México, 2002, págs. 72 y 75.

¹⁰ Ibidem, pág. 74.

Es decir, si se debe dar la armonización del Derecho interno con las disposiciones que se marcan en el Tratado Internacional, con la finalidad de alcanzar los objetivos que se persiguen con la celebración del acuerdo entre las partes contratantes.

En la Reunión Especializada de Cooperativas MERCOSUR, celebrada en 2003, se propuso que el proceso de armonización debería darse conforme a lo siguiente: *“...primero se debe profundizar el estudio de las legislaciones vigentes en cada materia en los distintos países... seguidamente, el análisis crítico de la legislación conduce a detectar las asimetrías existentes entre los regímenes de los diferentes países, de manera tal de poder progresar hacia la armonización con base en aquellos aspectos en los que resulte menester procurar la aproximación legislativa a fin de conciliar los institutos fundamentales; cumplidas adecuadamente las anteriores etapas recién se estará en condiciones de avanzar con paso firme a través de los procedimientos habilitados por los mecanismos -tanto de los respectivos ámbitos nacionales como del marco comunitario- para ir plasmando efectivamente la armonización.”*¹¹

A éste respecto, surge la inquietud de si se debe armonizar o no la legislación nacional, ya que el artículo 133 constitucional establece que *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”*

Conviene mencionar que la doctrina jurídica recoge dos posturas al respecto; la primera denominada de transformación, la cual *“...parte de la premisa de que el derecho internacional y el derecho interno, al ser dos sistemas jurídicos distintos que operan separadamente, postula que el derecho internacional, para que tenga efectos internamente, dentro de la jurisdicción doméstica, debe... ser transformado*

¹¹ TREJO GARCÍA, Elma, Análisis del proceso de armonización de la legislación mexicana respecto a un Tratado Internacional en el ámbito, federal, municipal y local, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006, pág. 3.

*en norma de derecho interno por medio de un acto del aparato legislativo, es decir, por medio de una ley.*¹² En tanto, la doctrina llamada de incorporación sostiene que *“...el derecho internacional es parte del derecho interno sin necesidad de la interposición de un procedimiento constitucional de ratificación.”*¹³

En lo que respecta a nuestro orden jurídico mexicano y de la lectura al artículo 133, podríamos interpretar que al ser norma fundamental el instrumento jurídico internacional que cumpla con los requisitos constitucionales para su aprobación y ratificación debe acatarse sin necesidad de que se traduzcan sus disposiciones en reformas en la legislación interna. Como afirma Santiago Corcuera *“...una vez promulgados (los tratados internacionales), tienen una vigencia inmediata y directa en el ámbito local... no requieren una legislación instrumental para incorporarlos al sistema legal nacional.”*¹⁴

Este criterio parece haber sido adoptado por la jurisprudencia establecida con una tesis del Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito:

PRUEBA, LOS TRATADOS INTERNACIONALES NO ESTÁN SUJETOS A. *“...los tratados internacionales celebrados con las condiciones que la propia Constitución establece serán Ley en la República Mexicana; es por ello que, cuando alguna de las partes invoca a su favor un tratado de corte internacional, no se le puede exigir que sea ella quien demuestre su existencia, pues como ya se vio, forma parte del derecho mexicano y, por ende, no está sujeto a prueba.”*¹⁵

Nosotros estaríamos de acuerdo con ésta postura si nos apegamos a lo que dice la norma constitucional en sentido gramatical; sin embargo, consideramos necesario que las disposiciones de los tratados internacionales deben adaptarse a

¹² BECERRA RAMÍREZ, Manuel, Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal (amparo en revisión 1475/98), Revista Cuestiones Constitucionales, No. 3 julio-diciembre de 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en www.ijj.unam.mx

¹³ Idem.

¹⁴ CORCUERA CABEZUT, Santiago, op.cit., pág. 166.

¹⁵ Ibidem, pág. 167.

las normas internas y más en el caso de nuestro estudio de los desplazamientos internos, ya que el instrumento jurídico internacional se crea con base a criterios generales y no atiende a particularidades que cada Nación tiene, como es el caso de México y su diversidad de pueblos indígenas.

De lo contrario, estaríamos frente a un supuesto de tener leyes uniformes en los ordenamientos jurídicos de los Estados, siendo que ese no es el fin de un acuerdo internacional. Además, sino se lleva el proceso de armonización, no se estaría tomando en cuenta las características específicas de cada Estado y de su legislación. También debemos precisar que no basta con que se enuncien las disposiciones en un Tratado Internacional, sino que la legislación interna debe contemplar mecanismos que hagan posible su aplicación y, en nuestro caso de estudio, se debe garantizar el ejercicio de los derechos.

De igual forma, en éste proceso de adaptar el Derecho interno a lo que marcan los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, pudiera traer como consecuencia que existan conflictos entre las disposiciones de la legislación interna y las que marcan los instrumentos jurídicos internacionales. Es ahí cuando surge la discusión sobre la jerarquía de los tratados frente a la legislación mexicana y otro más específico y de interés para nuestro estudio, la jerarquía de los tratados de derechos humanos.

También en el mismo tema y de la lectura al artículo 133 constitucional, se establece que los tratados internacionales se incorporarán al Derecho interno siempre y cuando *“estén de acuerdo con la misma.”* De ahí surge la pregunta: ¿qué sucede si los tratados internacionales están en contradicción con lo que se establece en el ordenamiento jurídico interno?

Según Miguel Carbonell, legislaciones internacionales han establecido diversas soluciones cuando entran en contradicción con la Constitución interna; otros países no prevén el tema; unos más establecen la obligación de cumplirlos, pero

no le dan un nivel superior que su legislación ordinaria; algunos prevén que los tratados prevalezcan frente a sus leyes racionales, como es el caso de Francia, Alemania y Grecia; además, como en la Constitución de Perú de 1978 y la de Argentina con su reforma de 1994, establecen la posibilidad de que el Tratado modifique o someta a revisión las normas constitucionales.¹⁶

Para Héctor Fix Zamudio “...si un tratado internacional llegase a no estar de acuerdo con la Constitución, es obvio que tendría que declararse inaplicable porque atenta contra la norma suprema...”¹⁷ Lo anterior, de acuerdo a la jerarquía que se le da al Tratado Internacional en la legislación interna.

4.1.3. La jerarquía en el sistema jurídico

Según Carlos Ayala Corao, las constituciones otorgan a los tratados internacionales cuatro tipos de valores en su ordenamiento jurídico, los cuales son supraconstitucional, constitucional, supralegal y legal.¹⁸

En el rango supraconstitucional, los tratados internacionales tienen mayor jerarquía respecto a la Constitución de un Estado. Como ejemplo tenemos a la Constitución de Honduras que, además de establecer que prevalecen los tratados sobre su Derecho interno, en su artículo 17 menciona que cuando un Tratado contravenga una disposición constitucional (“afecte” menciona el texto), tendrá que ser aprobado conforme al procedimiento de reforma de la Constitución antes de que el Presidente lo ratifique. Por su parte, la Constitución española, en su artículo 95 condiciona la aprobación de un Tratado que sea contrario a dicho texto, a la revisión de la misma. En tanto la Constitución de Guatemala en su artículo 46

¹⁶ Cfr. CARBONELL, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México, UNAM, México, 1998, págs. 207 y 208.

¹⁷ FIX ZAMUDIO, Héctor, et.al., Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 74.

¹⁸ Cfr. AYALA CORAO, Carlos M., op.cit., pág. 41.

establece que sólo los tratados internacionales sobre derechos humanos prevalecerán sobre su derecho interno.¹⁹

En el rango constitucional, los tratados internacionales tienen el mismo nivel que el texto de la Constitución interna. Por ejemplo, Argentina y Venezuela, en los artículos 75 y 23 de sus textos constitucionales respectivamente, le dan jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos.²⁰

En lo que se refiere al rango supralegal, los tratados internacionales prevalecen por encima de las leyes internas, pero en un nivel inferior a la Constitución. En éste supuesto se encuentra la Constitución alemana que establece en su artículo 25 que las reglas generales del Derecho Internacional son parte de su Derecho Federal y prevalecen sobre sus leyes. Francia en su artículo 55 constitucional les da el mismo carácter, al igual que Costa Rica en su artículo 7°. En el caso de El Salvador, en el artículo 144 se establece que prevalece el Tratado Internacional sobre una Ley nacional en caso de conflicto.²¹

Por último, en el rango legal se confiere la misma jerarquía a los tratados internacionales que a las leyes internas. En éste apartado se suele ubicar a la Constitución mexicana que en su artículo 133 establece que los tratados internacionales que sean celebrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado, serán Ley suprema junto con la Constitución y las leyes que emanen de ella.

Este tema a causado un debate en nuestro país con la aprobación por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de una tesis en mayo de 1999, en la que colocó a los tratados internacionales en un segundo plano de jerarquía en el Derecho interno, inmediatamente después de la Constitución, pero encima

¹⁹ Ibidem, págs. 44-46.

²⁰ Ibidem, págs. 47-50.

²¹ Ibidem, págs. 50-54.

de la legislación federal y las leyes locales; criterio seguido en la resolución de dicho órgano de febrero de 2007.

Antes de entrar en detalle, consideramos necesario mencionar que la doctrina jurídica, clasifica al Derecho interno respecto a su jerarquía frente a los tratados internacionales. Así tenemos a la teoría monista, que se divide en interna e internacional, siguiendo el criterio de César Sepúlveda; en la primera se coloca a los tratados internacionales en un rango inferior a la legislación interna, prevaleciendo ésta última sobre aquellos en caso de conflictos; mientras que en la segunda prevalece el Tratado Internacional respecto a las leyes internas, teniendo aquel un rango superior.²²

Por otra parte, tenemos la corriente dualista que sostiene la existencia de dos ámbitos de aplicación con los tratados internacionales y la legislación nacional, es decir, el Derecho interno regula lo referente a las relaciones jurídicas en su ámbito local; mientras que los tratados internacionales se refieren a las obligaciones asumidas por el Estado frente a los que son parte del mismo.²³

En nuestro país hay opiniones diversas sobre la jerarquía de los tratados internacionales en el orden jurídico; sin embargo, la coincidencia es que el texto constitucional es el de mayor jerarquía y que todo el Derecho interno debe estar de acuerdo al mismo.

En cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales respecto a la legislación federal, la SCJN sostenía que se encontraban en el mismo nivel jerárquico en las siguientes tesis:

“LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por

²² SEPÚLVEDA, César, op.cit., págs. 67 y 68.

²³ CORCUERA CABEZUT, Santiago, op.cit., pág. 156.

el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un Tratado Internacional.”²⁴

“TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, ÚLTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución Federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los Estados que forman la Unión, y no la aplicación preferente de las disposiciones contenidas en los tratados respecto de lo dispuesto por las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución Federal. Es pues, una regla de conflicto a que deben sujetarse las autoridades mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso.”²⁵

“TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUÍA. El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del Derecho Internacional sobre el Derecho interno, sino que adopta la regla de que el Derecho Internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo.”²⁶

²⁴ Texto disponible en www.ius.scjn.gob.mx, búsqueda por rubro.

²⁵ Texto disponible en www.ius.scjn.gob.mx, búsqueda por rubro.

²⁶ Texto disponible en www.ius.scjn.gob.mx, búsqueda por rubro.

Estos criterios, confirmaban el carácter de que la Constitución es el instrumento jurídico de mayor jerarquía; sin embargo, el artículo 133 no establece un nivel jerárquico de los tratados internacionales, de las leyes federales y de la legislación local, pero se sostiene que los dos primeros tienen una jerarquía similar, por encima de las leyes locales.

Esta postura fue abandonada con la aprobación de la siguiente tesis por parte del pleno de la SCJN en 1999, como ya mencionábamos:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ...esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del Derecho Federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del Tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al Derecho Federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que ‘Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.’²⁷

Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de dos aspectos: el primero se basa en que los compromisos internacionales son asumidos por el

²⁷ Texto disponible en www.ius.scjn.gob.mx, búsqueda por rubro.

Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional y el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. La SCJN de manera equívoca menciona como ratificación lo que hace el Senado en el proceso de un tratado, cuando la Constitución habla de aprobación.

Jorge Carpizo, sostiene que el Senado no representa los intereses de las entidades federativas desde el momento que éstas perdieron la prerrogativa de designar a sus senadores, pero argumenta que si se hubiera omitido ésta parte de la tesis de la SCJN, no afectaría en nada la decisión; mientras que Edgar Corzo menciona que la Cámara de Diputados debería intervenir en el proceso de aprobación de los tratados al igual que el Senado, incluso señaló que debería considerarse incluir a los congresos locales en el proceso de su celebración. En tanto Sergio López Ayllón sugirió que otras entidades subnacionales que representan a los estados de la República y de los municipios, deberían participar en el proceso de aprobación de los tratados y que algunos de ellos, como los de derechos humanos, deberían ser objeto de un referéndum constitucional.²⁸

El otro aspecto que la SCJN estima para la jerarquía de los tratados, se refiere a la materia de competencia entre la Federación y las entidades federativas, sin que exista limitación alguna entre los tratados y el Derecho interno, ya que el Presidente de la República puede celebrar tratados en cualquier materia con independencia de la competencia de que se trate.

Irme B. Flores opina que si bien no existen límites de competencia entre los tratados y las materias federal y local, no debe haber concluido que estos niveles de competencia estaban en la misma jerarquía por tratarse de dos ámbitos

²⁸ Cfr. CARPIZO, Jorge, Los Tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes federales. Comentario a la tesis 192/867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; CORZO SOSA, Edgar, Comentario al Amparo en revisión 1475/98 resuelto por la Suprema Corte de Justicia; LÓPEZ AYLLON, Sergio, La jerarquía de los tratados internacionales (Amparo en revisión 1475/98, Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo) en Revista Cuestiones Constitucionales, No. 3 julio-diciembre de 2000, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en www.ijj.unam.mx

diferentes como los establece el artículo 124 constitucional al referir que las facultades que no se concedan por el texto constitucional a los funcionarios federales, se entienden reservadas a las entidades federativas. Con ello, argumenta el autor, la SCJN crea tres niveles normativos que son la Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales, y la legislación local.²⁹

La crítica que formulan estos autores se refiere a la forma de argumentación de la tesis de la SCJN, pero coinciden en ubicar jerárquicamente a los tratados por encima de las leyes federales; criterio ratificado ocho años después en febrero de 2007, mediante la siguiente tesis:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DE L ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de Derecho Internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del Derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones o entre Organizaciones Internacionales y, además atendiendo al principio fundamental de Derecho Internacional consuetudinario “pacta sunt servanda”, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de Derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.”³⁰

²⁹ Cfr. B. FLORES, Imer, Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de una (eventual) revisión de una tesis, Revista Cuestiones Constitucionales, No. 13 julio-diciembre de 2005, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en www.ijj.unam.mx

³⁰ Texto disponible en www.ius.scjn.gob.mx, búsqueda por rubro.

Aunque en la discusión de ésta tesis se habló de la necesidad de poner especial énfasis sobre la jerarquía de los tratados internacionales sobre derechos humanos; no se reflejó en la resolución final de citado órgano judicial.

Estamos de acuerdo con la postura que adopta la SCJN sobre el tema, pero creemos que no es suficiente con la tesis aislada que mencionamos, sino que se requiere una revisión del artículo 133 constitucional por parte de las instancias legislativas y promoverse una reforma a fin de establecer con claridad la jerarquía de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano.

A éste respecto es necesario precisar que, desde nuestro punto de vista, no todos los tratados internacionales deben adquirir ésta jerarquía, ya que en el proceso de globalización económica que estamos viviendo, algunos tratados han sido celebrados por las autoridades mexicanas y no se han tomado en cuenta los intereses de la población y, en algunos casos, han vulnerado derechos de diversos sectores de la sociedad. Además han sido proclives a abandonar los principios que dieron vida a la Nación mexicana y su formación a través de las gestas sociales que ha vivido nuestra historia.

Por ello en la revisión que se haga, debe establecerse con claridad la jerarquía de los tratados internacionales respecto a las leyes federales, pero acotando la jerarquía de los tratados de índole comercial al mismo nivel que la legislación federal; de manera particular debe prestarse atención a los tratados sobre derechos humanos para que tengan un nivel similar que la Constitución, toda vez que en los acuerdos sobre la materia se busca la máxima protección de los derechos de las personas y que, en algunos casos, sus disposiciones van más allá de lo que establece nuestro propio texto constitucional, tal es el caso de los derechos de los pueblos indígenas. Lo anterior, con la finalidad de que toda persona pueda acogerse a las disposiciones de un Tratado sobre derechos humanos cuando contengan una tutela mayor de sus derechos respecto al

ordenamiento constitucional y sólo si es vigente para nuestro país en los términos que establece el marco jurídico.

Para nuestro tema de estudio, el hecho de que la SCJN haya establecido en una tesis que los tratados internacionales se encuentran en una jerarquía superior que las leyes federales, no ha significado que los instrumentos jurídicos internacionales que se refieren, de manera implícita o explícita, a desplazamientos internos de pueblos indígenas se apliquen en nuestro orden jurídico.

4.1.4. La relación con los derechos humanos

Con los elementos que hemos anotado, consideramos necesario abordar la relación entre los tratados internacionales y los derechos humanos, en particular, con los tratados de libre comercio; lo anterior, en función de que, con la aplicación de proyectos de desarrollo surgidos de éste tipo de acuerdos comerciales, es que se suscitan los desplazamientos internos de los pueblos indígenas, violando sus derechos humanos.

Sobre éste punto llamamos la atención que en el Derecho Internacional de los derechos humanos, se establece en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, que *“...en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta la primacía de los derechos humanos sobre otros compromisos internacionales de los Estados.”* Es decir, prevalecen los derechos humanos frente a cualquier otro compromiso que adquieran los Estados, lo que implica que en las obligaciones contraídas en materia comercial por un Estado, su responsabilidad es la protección y promoción de los derechos humanos.

Sin embargo, éste principio dista mucho de la realidad, ya que en el caso de México la firma de tratados de índole comercial ha propiciado la puesta en marcha de proyectos que vulneran los derechos de la población y, particularmente de los pueblos indígenas; ejemplo de lo anterior es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por el que han existido diversas denuncias públicas de que atenta contra los derechos humanos y que es necesaria su revisión con la finalidad de establecer mecanismos que promuevan el respeto de éstas prerrogativas y protejan a la sociedad de las posibles violaciones a sus derechos por la aplicación de sus disposiciones.

En éste apartado, retomamos lo expuesto sobre el Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona (PRODESIS), propuesto en el contexto del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, denominado con frecuencia Acuerdo Global³¹ y que es el ejemplo que hemos elegido para el desarrollo del tema que estamos planteando, ya que su aplicación estaría vulnerando los derechos de los pueblos indígenas al propiciar desplazamientos internos, a pesar de que su fundamento es un Tratado que contempla la promoción y respeto de los derechos humanos como un elemento esencial.

El Acuerdo Global es considerado como un Tratado que va más allá de una naturaleza mercantil o comercial, ya que es un esbozo que pretende programar y delinear las políticas económicas, sociales y culturales entre México y la Unión Europea; además de que, como su nombre lo indica, su ámbito de aplicación se condiciona a la cooperación y concertación política entre las partes.³²

³¹ Según Orlane Degrelle del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence de Francia, el Comisario Europeo Manuel Marín utilizó dicha expresión para referirse al Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, firmado el 8 de diciembre de 1997 en Bruselas, Bélgica. Cfr. LEBRIJA, Alicia, SBERRO, Stéphane (coordinadores), México-Unión Europea, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos fundamentales, Editorial Miguel Ángel Porrúa-ITAM, México, 2002, pág. 67.

³² Cfr. Richard Stih, El Acuerdo Global, ¿un tratado antidemocrático?, en PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coordinadora), El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea. Balance y perspectivas, ECSA México, Proyecto Jean Monret, Comisión Europea, México, 2005, pág. 147.

En ese marco de referencia, citamos lo dispuesto por el artículo 1° del Acuerdo Global, que se le ha denominado cláusula democrática y que establece *“El respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente acuerdo.”*³³

La cláusula democrática o de derechos humanos, fue propuesta por la Unión Europea en atención a que desde 1991 su Consejo para el Desarrollo sostiene que el respeto y promoción de los derechos humanos y de los principios democráticos debería ser un elemento fundamental en la relación de la Unión Europea con los demás países, por lo propone incluir dicha cláusula en todos los acuerdos o tratados que celebrara, pero con un enfoque positivo o afirmativo, es decir, con la finalidad de que se adoptarán medidas para el respeto de los derechos humanos y estimular la democracia. En caso de sucesos graves de violación de los derechos humanos o de interrupción de los procesos democráticos, las partes de los acuerdos en los que se contenga la cláusula, considerarían las acciones a seguir.³⁴

Para Orlane Degrelle, lo que se establece en el artículo 1° del Acuerdo Global es más que una declaración de principios, pues *“...adquiere otra dimensión cuando se le compara con el artículo 58 del acuerdo (Acuerdo Global)... que da la posibilidad a cada una de las partes de suspender la aplicación del acuerdo en caso de ‘incumplimiento de los elementos esenciales del acuerdo contemplados en el artículo 1°... (ya que) es una cláusula general de no ejecución, cuya finalidad es preservar el funcionamiento del acuerdo dando prioridad a la adopción de ‘medidas apropiadas’ y tratando así de evitar la suspensión de éste.”*³⁵

³³ Artículo 1° del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, disponible en www.sre.gob.mx

³⁴ Cfr. Orlane Degrelle, La Cláusula Democrática del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: ¿cómo influyen las normas de derechos humanos en el ámbito de las relaciones internacionales?, en LEBRIJA, Alicia, SBERRO, Sthephane (coordinadores), op.cit., págs. 73 y 74.

³⁵ Ibidem, págs. 68 y 69.

Esto preceptos han servido de herramienta para que diversas organizaciones de la sociedad civil promuevan el respeto de los derechos humanos; sin embargo, se han documentado diversas violaciones a derechos humanos a raíz de la aplicación del Acuerdo Global como lo refiere el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y que señalaremos algunos casos tomando como base la información de ésta organización.³⁶

En ese tenor, la empresa hulera Michelin de origen francés en el contexto de la liberación comercial del Acuerdo Global, abrió una fábrica en Querétaro, en la que los trabajadores denunciaron que las condiciones laborales les negaban el derecho a huelga, establecía jornadas laborales hasta de 12 horas; además de que imponían como días laborales los que son de descanso obligatorio y la imposibilidad de que los trabajadores demandaran a la empresa de manera directa.

En el mismo sentido, la compañía alemana Continental Tire decidió cerrar en diciembre de 2001 una de sus dos plantas instaladas en México, sin que haya obtenido la autorización previa a la que se refiere la legislación laboral de nuestro país. Ante tal decisión, los trabajadores del Sindicato Nacional Revolucionario de Trabajadores de Euzkadi (SNRTE) convocaron a huelga en enero de 2002 como respuesta a la arbitrariedad y violación de sus derechos con la actitud de la transnacional; sin embargo, la huelga fue declarada improcedente y fue hasta febrero de 2004 que las autoridades laborales la declararon existente. Con esa decisión se inició un proceso para conciliar a las partes y buscar una solución al conflicto.

De estos casos, surgen las siguientes interrogantes: si una acción derivada de la aplicación del Acuerdo Global viola los derechos de las personas, ¿está obligado el agente que produce la acción a respetar las disposiciones de dicho

³⁶ Cfr. MAYER, Maureen, La implementación de la cláusula democrática en el Acuerdo Global México-UE: un reto a futuro (síntesis del documento), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, págs. 3 y 4, disponible en www.centroprodh.org.mx

instrumento?, ¿está contraviniendo la cláusula democrática que establece como elemento esencial del Acuerdo la promoción y respeto de los derechos humanos? Sobre ese asunto, es necesario que apuntemos lo señalado en el documento aprobado por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en agosto de 2003, a través de la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el cual se titula *Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*. En citado instrumento, se establece que si bien es una obligación prioritaria para los Estados la promoción de los derechos humanos y garantizar su pleno respeto, las empresas transnacionales, al ser órganos de la sociedad, tienen la responsabilidad de proteger los derechos consagrados en la Declaración de los Derechos Humanos, incluidos los intereses y derechos de los pueblos indígenas.³⁷

Debemos recordar que las actividades de éste tipo de empresas se da como consecuencia de la aplicación de proyectos de desarrollo que encuentran su fundamento en un Tratado de tipo comercial, y que vulneran derechos de la población y de los pueblos indígenas en específico; el escenario es peor, cuando las acciones que vulneran esos derechos se dan a partir del Acuerdo Global que hemos citado, el cual contiene la cláusula democrática.

Es importante mencionar que no sólo las empresas transnacionales realizan acciones que atentan contra los derechos de las personas, sino que, como en el caso de PRODESIS, puede llegarse a una violación de los derechos humanos con la aplicación de proyectos de desarrollo y que directamente pretenden ser ejecutados por las partes de los tratados comerciales, como lo es la Unión Europea y México en el caso del Acuerdo Global.

Sobre ésta situación, surge otro cuestionamiento: si el PRODESIS con su aplicación en una zona donde hay una problemática de desplazamientos internos,

³⁷ Cfr. Preámbulo y numeral 1° de las Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas, documento E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, disponible en www.onu.org

y al tener su fundamento en el Acuerdo Global que establece como elemento esencial el respeto de los derechos humanos, ¿podría demandarse su cancelación, argumentando que va en contra de lo establecido en el propio Acuerdo?, ¿cómo hacer valer la cláusula democrática y aplicar las medidas que se establecen en el instrumento en cuestión, con la finalidad de que se cumplan sus disposiciones?

Sin lugar a dudas, la respuesta a las interrogantes planteadas debe reflexionarse y valorarse, haciendo referencia al contexto de las relaciones entre México y la Unión Europea en el tema de los derechos humanos. Sobre éste punto, hacemos mención de que existió un diferendo con la inserción de la llamada cláusula democrática en el Acuerdo Global propuesta por la Unión Europea, pues las autoridades mexicanas consideraban que su aceptación implicaba un cambio en materia de política exterior. Dicha controversia terminó con la aceptación de nuestro país para incluir la cláusula, a condición de que se anexara al Acuerdo una Declaración Unilateral de México sobre el Primer Título, en la que señala que los principios de la política exterior son los contenidos en el texto constitucional, entre los que se encuentran la autodeterminación de los pueblos y la no intervención.³⁸

Cabe destacar como antecedente los señalamientos realizados por la Unión Europea sobre la situación de los derechos humanos por el conflicto armado de Chiapas y la masacre que se dio en la comunidad de Acteal en 1997. Además, previo a la entrada en vigor del Acuerdo Global prevista para el 1° de julio del año 2000, el Parlamento italiano solicitó prorrogar dicho plazo para las secciones de cooperación y política del Acuerdo, toda vez que esperarían a que el proceso electoral que se presentó ese año en nuestro país, fuera transparente y democrático.³⁹

³⁸ Cfr. Orlane Degrelle, *La Cláusula Democrática del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: ¿cómo influyen las normas de derechos humanos en el ámbito de las relaciones internacionales?*, en LEBRIJA, Alicia, SBERRO, Sthephane, op.cit., págs. 74 y 75.

³⁹ Idem.

Con lo que hemos apuntado, podemos señalar que la cláusula democrática en los tratados de libre comercio es un avance para la promoción y respeto de los derechos humanos; sin embargo, no basta con el enunciado, sino que se requiere de la adopción de medidas para que su aplicación sea eficaz. Por otra parte, la inserción de ésta cláusula sienta un precedente importante en la materia, toda vez que en los tratados celebrados por México en materia comercial, el Acuerdo Global es el único que contiene éste tipo de disposiciones, lo que ha constituido un valioso instrumento de diversos sectores de la sociedad para avanzar en la tutela y salvaguarda de los derechos de la población.

Sin embargo, la aplicación de la cláusula democrática, se aprecia en un sentido negativo, es decir, de imponer medidas y restricciones a los gobiernos que violan los derechos humanos o que no garantizan un ambiente adecuado para que se respeten. En ese sentido, si se pone en marcha el PRODESIS y vulnera los derechos de los pueblos indígenas al no ser consultados sobre su aplicación; y si además no se toma en cuenta su consentimiento y se aprovechan los recursos naturales de los territorios que ocupan, originando su desplazamiento interno, podría demandarse la aplicación de la cláusula democrática en los términos que señalamos.

Una reflexión adicional es que el tema forma parte de la revisión constitucional que mencionamos líneas atrás, para establecer puntualmente la jerarquía de los tratados internacionales, en específico los que versan sobre derechos humanos; además de señalar la obligación de promover la inserción de la cláusula democrática en la firma de los tratados de índole comercial, con la finalidad de que la promoción y protección de los derechos humanos sea un eje rector que guíe la política exterior de nuestro país.

4.2. Experiencias latinoamericanas de regulación

Toca el turno de analizar la legislación de algunos países en torno a los desplazamientos internos de los pueblos indígenas. Hemos optado por estudiar a países latinoamericanos por tres razones.

La primera de ellas es que los pueblos indígenas de esas Naciones, como los de México, descienden de la cultura Mesoamericana y en uno de ellos, existió un proceso de colonización devastador sobre los indígenas y que arrojó una política a seguir hasta 1987, fecha en que se reconoce el carácter pluricultural de ese país, como el caso de México que fue hasta 1992. La segunda razón se debe a que otro de los países es considerado como el más avanzado en Latinoamérica sobre regulación respecto a derechos de la tierra de los pueblos indígenas, pues desde su norma suprema pone atención a los desplazamientos internos de los pueblos. Finalmente el otro país será estudiado, pues si bien no existe un problema grave de desplazamientos, las situaciones en las que estos se presentan son muy peculiares, además de que existe una constante amenaza de que se susciten por la aplicación del *Plan Puebla Panamá*.

Consideramos que de ese análisis, puede existir un referente para nuestro país sobre regulación de desplazamientos internos de pueblos indígenas.

4.2.1. Brasil

En 1988 la Constitución de Brasil incorporó a su texto un capítulo especial dedicado a los derechos de los pueblos indios; después de salir de un régimen de gobiernos militares, en 1985 se convocó a una Asamblea Constituyente de la cual derivó el reconocimiento de los derechos de sus pueblos que, hasta antes de la reforma mencionada, eran considerados como silvícolas y sometidos a un régimen tutelar en el Código Civil Brasileño de 1916 en su artículo 6°.

En éste país latinoamericano, habitan cerca de 400 mil indios dispersos por todo su territorio; cifras oficiales indican que 60 por ciento de ésta población vive en la región llamada Amazonía Legal Brasileña. Tienen en su propiedad cerca de 105 millones de hectáreas (aproximadamente el 12.5% del inmenso territorio nacional). Cuenta con una gran diversidad étnica, pues existen 220 pueblos que hablan más de 180 lenguas.⁴⁰

Las constituciones brasileñas, no reconocían la propiedad de las tierras a los indios, sino que era propiedad de la Unión; fue con las reformas de 1988 que se reconoció el carácter indisponible, inalienable e imprescriptible de sus tierras. Sin embargo, para tener derechos sobre la tierra, se instituyó un procedimiento de *demarcación*, el cual contempla “...*identificación del área por un grupo técnico designado por el Presidente de la FUNAI (Fundación Nacional del Indio) y coordinado por un antropólogo; delimitación cartográfica y declaración pública de los límites por decreto ministerial; demarcación física y digitalización de los exactos límites demarcados; homologación de la demarcación por decreto presidencial; registro de las tierras en las notarías de bienes raíces; e indemnización por mejoras y reasentamiento de eventuales ocupantes no indios.*”⁴¹

Con la demarcación, muchos pueblos indios adquirieron la propiedad de sus tierras en la región de la Amazonia; pero pronto se verían afectados por el proyecto denominado *Zanja Norte*, el cual consideraba que la demarcación de tierras indígenas en la franja de frontera implicaba riesgos futuros para la integridad del territorio nacional, argumentando que el país se encontraba amenazado por las ideas de los gobiernos de Venezuela y Guayana. De esa manera, se llevó a cabo una nueva política de demarcación de tierras indígenas, evitando que existieran continuas y agrupando a los pueblos en aldeas, con lo que

⁴⁰ Cfr. Marcio Santilli, et.al., Autonomías indígenas y desarrollo sostenible en Brasil en LÓPEZ y RIVAS, Gilberto, GABRIEL, Leo (coordinadores), Autonomías indígenas en América Latina: Nuevas formas de convivencia política, Plaza y Valdéz, México, 2005, págs. 428 y 429.

⁴¹ Ibidem, p ág. 447.

muchas personas fueron desplazadas del lugar que ocupaban. Esta política abrió paso a invasores de los lugares desocupados y a personas que se dedicaron a la búsqueda y saqueo de oro y diamantes de la región.

La situación llevó a que la sociedad brasileña y diversas organizaciones demandaran del Ministerio Público Federal de Brasil, la restitución de las demarcaciones a los pueblos indios que habían sido desplazados, con base en los derechos que les había reconocido la Constitución en 1988. Así, se suscitaron una serie de acciones legales que dieron lugar a la devolución de las tierras a los pueblos que habían sido despojados y el retorno a su lugar de origen de los desplazados; entre los casos más sobresalientes están los de la región de los Yanomami, Siete Cerros y Panará.⁴²

Con estos antecedentes, la Constitución Brasileña en su artículo 231, reconoce los derechos de los pueblos indios sobre las tierras que originalmente ocupan, así como el aprovechamiento de los recursos naturales; además condiciona su aprovechamiento si quiere darse por no indios, a la aprobación del Congreso Nacional.

Prohíbe los desplazamientos internos de los pueblos indígenas, pues a la letra, el mismo precepto señala que *“...É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.”*⁴³ Con ello, sólo habrá desplazamientos en caso de una catástrofe natural o epidemia que ponga en riesgo la población india o los intereses de la soberanía del país, previa aprobación de los indígenas, pero se garantiza el regreso a su lugar de origen, una vez que termine la causa que originó el desplazamiento.

⁴² Ibidem, págs. 439-443.

⁴³ Cfr. Artículo 231, numeral 5 de Constituição da República Federativa do Brasil, disponible en www.brasil.gov.br

Sin duda alguna, ésta disposición conjuntamente con las que reconocen los derechos sobre la tierra que ocupan los pueblos indígenas, resume lo que hemos analizado sobre desplazamientos internos, aunque llama la atención que en éste precepto no se tome en cuenta la opinión de los pueblos indios para ser desplazados de su lugar de origen.

Esto obedece a tres factores: el primero se debe a que los supuestos de desplazamiento se refieren a casos de desastres naturales o epidemias, situaciones en las que no intervienen de manera directa otras causas y se protege con ello la seguridad de los pueblos indios de Brasil; el otro aspecto es por la política que se ha seguido en ese país de considerar a los indios bajo un régimen tutelar, luego entonces, las autoridades son las que deben decidir sobre ellos, como es el caso de la aprobación del Congreso Nacional para que se efectúe el desplazamiento; finalmente en el numeral 6 de citado artículo, declara nulo cualquier acto que se relacione con la ocupación de las tierras de los pueblos indios, así como el aprovechamiento de sus recursos y toda acción de dominio o propiedad que no sea la de los indios.⁴⁴

Con ello, Brasil contempla los desplazamientos internos de sus pueblos indígenas en su ordenamiento normativo de más alta jerarquía, a diferencia de nuestro país.

4.2.2. Nicaragua

Nicaragua tiene una población de más de cinco millones de habitantes. Su territorio nacional se divide en tres grandes zonas con diferencias definidas en cuanto a clima, suelo, topografía y cultura; estas regiones son Pacífico, Central y Atlántico, también llamada Caribe. En ésta última existen dos regiones autónomas: la del Atlántico Norte y la del Atlántico Sur, las cuales comprenden cerca del 50 por ciento del territorio nacional con una población de poco más de 500 mil habitantes.

⁴⁴ Ibidem, numeral 6.

Las regiones Pacífico y Atlántico, han tenido historias coloniales distintas. Los españoles entraron al país por el Pacífico, y a partir de ahí se inició el proceso de colonización que condujo a una drástica reducción de la población indígena. La parte Atlántica quedó al margen del proceso colonial, hasta la llegada de los ingleses, que establecieron en ella varios puestos comerciales. Los ingleses se aliaron al pueblo miskito y formalizaron su relación con la región mediante la creación de un Protectorado en el siglo XIX; además, a ésta zona llegaron negros africanos y afrocaribeños.⁴⁵

La historia de la colonización es la misma que se repite en los demás países invadidos, con el saqueo de recursos naturales de las tierras, el establecimiento de una economía que sólo beneficiaba a los intereses de los colonizadores y una ignorancia en la existencia de los pueblos indígenas para el respeto de sus derechos. Posteriormente, se impulsó una política de asimilación forzada de la población indígena con el ofrecimiento de *“...igualdad formal bajo la condición de perder la identidad propia... (lo que) ...generó la agudización de las desconfianzas mutuas, el debilitamiento de la conciencia nacional y un problema latente de debilidad del Estado y de nación inacabada, que se mantuvo hasta el triunfo de la Revolución Sandinista en 1979.”*⁴⁶

Con ello, se conforma un Comisión Nacional de Autonomía en 1985 y, fruto de consultas con pueblos indígenas, expertos en la materia, actores políticos y sociales, se expide un Estatuto de Autonomía de las regiones étnicas de Nicaragua en 1987. En ese mismo año, la Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas y reconoce también el derecho a preservar y desarrollar su identidad y cultura; además de mantener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales, así como mantener las formas comunales de propiedad de la tierra, y el goce, uso y disfrute de las mismas.⁴⁷

⁴⁵ Cfr. Manuel Ortega Hegg, La autonomía regional en Nicaragua, en LÓPEZ y RIVAS, Gilberto, GABRIEL, Leo (coordinadores) op.cit., pág. 210-214.

⁴⁶ Ibidem, pág. 212.

⁴⁷ Cfr. Artículo 5° de la Constitución Política de Nicaragua, disponible en www.presidencia.gov.ni

Para Héctor Díaz Polanco, el régimen de autonomía de Nicaragua considera como parte integral del Estado a las entidades autónomas, pero constituyen un régimen especial, con la finalidad de que grupos determinados, con tradición histórica común y características socioculturales propias, puedan desarrollar y mantener sus formas de organización y vida, y ejercer sus derechos; también las regiones autónomas tienen un ámbito territorial en el que ejercen sus derechos, sin exclusión de las demás personas que habitan en él.⁴⁸

En cuestión del reconocimiento de las tierras de los pueblos indígenas, la Constitución de 1987 reconoció éste derecho, pero sólo a los pueblos que habitaban en la región del Atlántico y no a los del Pacífico, situación que en las reformas constitucionales de 1995 se regularizó; para 2002 y 2003 ya se contaba con una Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los pueblos indígenas de las dos regiones autónomas.

En materia de desplazamientos internos, la Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz de enero de 2003, en su artículo 17 establece que *“...en los casos en que la comunidad se oponga a la realización del proyecto, al otorgamiento de la concesión o del contrato de aprovechamiento, el Consejo Regional deberá iniciar un proceso de negociación con la comunidad. En el proceso de negociación las comunidades estarán representadas por sus autoridades tradicionales las que serán asistidas por asesores técnicos elegidos por ellas mismas. En todo caso la negociación del Consejo Regional deberá prever la indemnización por eventuales daños a la comunidad, sin perjuicio de su participación en el proyecto; y en ningún caso se contemplará el desplazamiento o traslado de la comunidad...”*

Los Consejos Regionales son las autoridades máximas en las regiones autónomas de Nicaragua y ellos toman la decisión sobre el otorgamiento de

⁴⁸ Cfr. DÍAZ POLANCO, Héctor, La rebelión zapatista y la autonomía, 2ª edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1998, pág. 66.

explotación de los recursos naturales de las tierras que ocupan los pueblos indígenas o sobre la realización de proyectos de desarrollo.

En ese sentido, disposiciones de la Ley citada obligan a los Consejos Regionales a consultar a los pueblos posiblemente afectados. En caso de que los pueblos indígenas no estén de acuerdo, se prohíbe su desplazamiento, aún cuando se lleve a cabo el aprovechamiento o explotación de los recursos naturales, o bien se realice el proyecto de desarrollo. En todos los casos se fijará una indemnización por los posibles daños que sufran los pueblos.

Con ello, los pueblos indígenas de Nicaragua están protegidos contra los desplazamientos internos, pero consideramos que el hecho de que no se respete su decisión, si están en desacuerdo para que se aprovechen los recursos o las tierras que ocupan, es una disposición desafortunada. A pesar de que se prohíben los desplazamientos de los pueblos, la puesta en marcha de los proyectos de desarrollo o el aprovechamiento de los recursos de sus tierras, en la práctica constituyen violaciones a sus derechos y obligan a los pueblos a salir de su lugar de origen, pues existe una invasión a sus tierras y una devastación de la naturaleza.

Además, debemos mencionar que ésta Ley sólo se refiere a la región autónoma Atlántico en Nicaragua, por lo que se interpreta que el derecho a no ser desplazados, no es aplicable a los pueblos indígenas que habitan en la región Pacífico.

Sin embargo, con las facultades que se otorgaron a los Consejos Regionales de autorizar y vetar los proyectos de desarrollo o la explotación de los recursos naturales, se puede detener la violación de los derechos de los pueblos que, con esas características, están protegidos frente a los desplazamientos internos.

4.2.3. Panamá

Los pueblos indígenas de Panamá se concentran en cinco comarcas y territorios estructurados en ocho pueblos: Ngöbe, Kuna, Emberá, Wounaan, Buglé, Naso, Bokota y Bri Bri, que representan aproximadamente 285 mil 231 personas, cerca del diez por ciento del total de la población panameña.

El concepto de Comarca se utilizó en la etapa de la Colonia para designar una región, pueblo o provincia ubicado en un área distante y de difícil acceso que requiere administración especial; tiene su fundamento en las raíces étnicas y territoriales de un pueblo y supone el mantenimiento de las características propias de las comunidades emanadas de su historia e identidad. La comarca es “...*un terruño indígena con organización política semiautónoma bajo la jurisdicción del gobierno nacional. Aunque es, a la vez, una división geopolítica y un sistema administrativo con límites geográficos y regulaciones internas, no es independiente del estado...*”⁴⁹

La primera Comarca tiene su origen en 1925, a raíz de una rebelión de los Kunas que se opusieron a la política de integración impuesta desde la visión colonialista. Con ello, en 1938 se les otorga a los Kunas su territorio actual con el nombre de Comarca de San Blas, hoy Comarca Kuna Yala; para 1945 se establece un gobierno regional en la Comarca a través de una Carta Orgánica y en 1953 se aprueba su condición administrativa y jurídica, reconociéndose la Carta Orgánica como forma indígena de gobierno. Este ejemplo fue seguido por otros pueblos, con lo que se definieron varias reservas de territorios, pero sin delimitarse administrativamente y sin contar con apoyo ni reconocimiento real. En 1972, la Constitución panameña consagró la participación indígena en el sistema político y la dotación de territorio necesario para ello.

La legislación sobre las comarcas ubica la propiedad de los pueblos indígenas como inembargables y no sujetas a adjudicación; en ese sentido el artículo 102 de

⁴⁹ Raúl Leis R., Panamá: condiciones políticas para el proceso de autonomía, en LÓPEZ y RIVAS, Gilberto, GABRIEL, Leo (coordinadores), op.cit., pág. 118.

la Ley General del Ambiente de la República de Panamá establece que *“...las tierras comprendidas dentro de las comarcas y reservas indígenas son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Esta limitación no afecta el sistema tradicional de trasmisión de tierras en las comunidades indígenas...”*

En lo que respecta a los desplazamientos internos, se da una situación peculiar; Panamá en una de sus fronteras colinda con Colombia, por lo que con los conflictos internos de ese país, los colombianos cruzan la frontera y se internan en tierras que corresponden a propiedad de las comarcas. Con ello, los colombianos adquieren el carácter de refugiados, pero ocasionan desplazamientos de pueblos indígenas con su llegada. En ese sentido, en noviembre de 2000 fue firmada la *Declaración sobre Desplazamiento en Zonas Fronterizas entre Panamá y Colombia*, con lo cual se busca proteger y respetar los derechos humanos de los desplazados y refugiados. Otro aspecto es el relativo a la aplicación de proyectos de desarrollo como el *Plan Puebla Panamá*, el cual se planea sobre territorios de las comarcas, alertando sobre posibles desplazamientos de pueblos de sus lugares de origen.

A éste respecto, la Ley General del Ambiente de la República de Panamá en el citado artículo 102, deja abierta la posibilidad de que se den los desplazamientos, previo consentimiento de los pueblos y siendo indemnizados, así como a la reubicación en tierras similares a las que ocupaban. En tanto, la Ley por la cual se crea la Comarca Ngöbe-Bugle en su artículo 47 establece que *“...el Estado está obligado a garantizar la adecuada indemnización, procurando el mejoramiento de la calidad de vida de los afectados, si se llegare a producir el traslado o reubicación de poblaciones o personas, causados por planes o proyectos de desarrollo. En tales casos, se promoverán los mecanismos de consulta, comunicación y participación necesarios, con las autoridades comarcales y la población.”*

En los casos que hemos analizado se contemplan disposiciones que prohíben los desplazamientos internos y se establece el derecho de los pueblos indígenas de

emitir su opinión al respecto, estableciendo mecanismos de participación y consulta sobre el proceso de desplazamiento a causa de proyectos de desarrollo, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales de las tierras que habitan; además se reconoce el derecho a que se les indemnice y se les reubique en otro territorio.

Esta situación parte del hecho de que se reconoce la autonomía como pueblos indígenas y sus derechos colectivos, además que se establecen mecanismos para su ejercicio y goce. Circunstancia prevista, para algunos casos, en la propia Constitución del Estado, o bien en leyes que regulan en específico los derechos de los pueblos indígenas. Aún con las críticas formuladas sobre la regulación de la materia, creemos que son un referente importante para nuestro país.

4.3. Rumbo a una regulación en México

Hemos mencionado que existen instrumentos jurídicos internacionales, algunos de ellos tratados celebrados y aprobados por nuestro país conforme a lo establecido en la legislación mexicana, que tutelan derechos de los pueblos indígenas y que no se les han reconocido de manera plena en nuestro ordenamiento jurídico.

En esos mismos instrumentos y en algunos otros que no cumplen con las formalidades de los tratados, se regulan los desplazamientos internos de manera implícita o explícita, con lo que se protegen derechos de estos pueblos. Sin embargo, en lo general, nuestra legislación no contempla éstas disposiciones y las pocas que existen no se apegan al espíritu de aquéllas.

Con ello, podemos afirmar que no se ha llevado plenamente el proceso de armonización de lo que disponen los acuerdos internacionales sobre desplazamientos internos de los pueblos indígenas en la legislación mexicana, derivado de dos situaciones: la primera porque no existe ninguna regulación específica sobre la materia en todo el ordenamiento jurídico interno federal; y la

segunda porque el reconocimiento de sus derechos colectivos no ha sido pleno, con lo cual los derechos que están relacionados con nuestro tema no encuentran su debida protección.

Tampoco se han seguido las disposiciones que se marcan en otros instrumentos internacionales que, si bien no son tratados y no producen obligaciones para el Estado, protegen a los pueblos indígenas frente a los desplazamientos internos, es decir, tutelan sus derechos y no contravienen ninguna disposición interna.

De ahí el fundamento de que existe una necesidad de regulación de los desplazamientos internos de los pueblos indígenas, a la luz del Derecho Internacional.

4.3.1. Las recomendaciones

Al tocar el tema de regulación, es importante que tomemos en cuenta la función, destino y alcance que pueden traer las normas que se proponen crear. En ese sentido, no debemos perder de vista que el objeto de nuestro estudio ha sido la protección de los pueblos indígenas frente a los desplazamientos internos, como un reconocimiento a sus derechos colectivos.

Derivado de que se trata de un fenómeno social que es una realidad inmediata, no basta con hacer un balance cuantitativo del impacto que produce, ni proyectar líneas de acción para la solución del problema; se requiere conocer a fondo sus causas para atacarlo de origen.

Por ello, hemos revisado los antecedentes de una política que se ha seguido con los pueblos indígenas, en la cual notamos la inexistencia de los mismos en la construcción de los proyectos de Nación que se han propuesto en los diversos momentos de la historia de nuestro país; así como una negación jurídica de su existencia y derechos hasta las reformas de 1992 y 2001, con una deficiente protección y dejando de lado la opinión de los propios pueblos.

El contexto en el que se producen los desplazamientos internos de los pueblos indígenas y casos específicos donde existe la vulneración de sus derechos, nos ha mostrado que no hay una debida tutela de sus derechos; y con la aplicación de medidas afines a la política económica neoliberal, se enfrentan a conflictos ocasionados por esa visión que, existen para ella en la medida del aprovechamiento de los recursos naturales de las tierras que pertenecen a los pueblos, originando los desplazamientos internos en un sistema de regulación prácticamente inexistente.

Es importante destacar que por los tiempos que se viven en nuestro país y en el contexto internacional, la demanda de que se respeten los derechos humanos por parte de los órganos estatales y de grupos que son afines o patrocinados por éstos para la protección de sus intereses, ha provocado que existan diversos estudios referidos a la situación de los derechos de los pueblos indígenas y de sus desplazamientos internos.

Así, el *Diagnóstico para la Situación de los Derechos Humanos en México*, elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, al que hemos hecho referencia, establece dos recomendaciones generales que abordan la problemática en estudio. La primera de ellas corresponde a la jerarquía de los tratados internacionales sobre derechos humanos en nuestro ordenamiento jurídico; sobre el tema recomienda que se debe *“...reformular la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los ordenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella.”*⁵⁰ Con ello, el comentario de que debe realizarse una revisión en cuanto a la jerarquía de los tratados encuentra otro fundamento.

⁵⁰ Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, op.cit., pág. VII.

De esa manera, las escasas disposiciones que existen en nuestro Derecho interno sobre desplazamientos internos de los pueblos indígenas, tendrían que someterse a los instrumentos internacionales que establecen derechos sobre el tema, con lo que estaríamos frente a una protección jurídica de los pueblos indígenas.

Por otra parte, hemos señalado que por falta del reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas ante los desplazamientos internos se encuentran desprotegidos, poniendo en peligro su integridad física y existencia. Esta situación ha sido producto de la política que se ha seguido respecto a ellos y que hasta sus últimas acciones, la reforma constitucional de 2001, ha reflejado una falta de voluntad política de las autoridades en ese reconocimiento. Por ello, se recomienda 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.”*⁵¹

De lo que desprendemos que aún no hay reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas y que frente a los desplazamientos internos no tienen protección; también se deduce que no se encuentran reflejadas las disposiciones de instrumentos internacionales en la materia, toda vez que *“...el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas.”*⁵²

Además, el Diagnóstico del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en México, da cuenta de los casos de desplazamientos internos y la vulneración de los derechos de los pueblos indígenas que se encuentran en ésta situación, al proponer que ningún pueblo indígena deberá ser reubicado contra su voluntad fuera de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules y que, de darse, debe ser por consenso de todas las partes involucradas; de igual forma reconoce

⁵¹ Ibidem, pág. VIII.

⁵² Idem.

que con los proyectos de desarrollo que enunciamos y que son una amenaza de desplazamientos internos, violarían los derechos de los pueblos indígenas en caso de llevarse a cabo, ya que propone que todo proyecto previsto en el *Plan Puebla Panamá* y que pueda afectar a las regiones donde se asientan pueblos indígenas deberá ser previamente consultado con ellos y respetarse sus derechos e intereses en caso de su realización. Se propone también que los pueblos indígenas deben tener acceso prioritario a los recursos naturales con fines de consumo directo y subsistencia, por encima de los intereses económicos y comerciales.⁵³

Como hemos afirmado, conocer las causas de los desplazamientos internos y plantear una solución de fondo es la pauta para su regulación. Con las recomendaciones señaladas y los comentarios que hemos sustentado, consideramos que la opinión vertida es un camino a seguir.

Anotado la anterior, es necesario conocer la situación en particular para proponer soluciones que atiendan las circunstancias; por ello, apuntamos la diversidad cultural de México, el contexto de los desplazamientos internos y casos específicos en nuestro país. En ese sentido, el Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos, Francis Deng, titulado *Pautas sobre los desplazamientos: México*, en el cual da cuenta de la situación de las personas desplazadas, principalmente de los pueblos indígenas, se desprenden otras recomendaciones que se traducen en lo siguiente:

- *Adopción y aplicación de políticas por parte del Estado para atender y proteger a los desplazados internos*; lo que significa que las autoridades del Estado, en cualquier nivel de gobierno, deben aplicar acciones en materia de desplazamientos internos de los pueblos indígenas; sin embargo, ellas no deben ir encaminadas a producir más o agudizar los que existen, sino a establecer un esquema primario de atención para que satisfagan las

⁵³ Ibidem, pág. 159.

necesidades de los desplazados, se brinde una protección inmediata ante la violación de sus derechos y se resguarde su integridad física.⁵⁴

- *Levantamiento de datos para determinar la magnitud del problema de los desplazados internos*; es decir, se debe contar con un panorama claro de la situación de los desplazados internos en nuestro país y de ahí determinar qué tipo de necesidades tienen para la proyección de las acciones que se tomarán para su asistencia y protección de sus derechos. Esta acción podría hacerse de manera paralela a los censos que las autoridades federales y locales realizan sobre diversos temas.⁵⁵
- *Establecimiento de mecanismos de coordinación*; éstos deben ir orientados en el sentido de que, las acciones que se tomen por las autoridades, deben estar coordinadas a efecto de que no sean contradictorias y redunden en perjuicio de los derechos de las pueblos desplazados. Además, deben incorporarse a éstas acciones organizaciones de la sociedad civil, ya que en muchos casos han proporcionado asistencia a los desplazados ante la ausencia de la autoridad o protegiéndolos de las acciones de ésta.⁵⁶

Con las recomendaciones que señalamos, debemos continuar en el sentido de establecer los criterios a seguir para la regulación de nuestro tema, ya que se identifican las causas y existen soluciones a los problemas de origen, además de que se conoce el panorama de la situación en particular.

Sin embargo, las autoridades mexicanas en el *Programa de Derechos Humanos* que han presentado para su aplicación, sobre los desplazamientos internos enuncian unas líneas de acción para tomar medidas que abordan la problemática en lo general. Si bien se establece la necesidad de realizar un diagnóstico del problema, aplicar políticas de atención y protección a los desplazados y generar

⁵⁴ Cfr. DENG, Francis, Pautas sobre los desplazamientos: México, op.cit., párrafos 41, 43 y 45.

⁵⁵ Ibidem, párrafo 42.

⁵⁶ Ibidem, párrafo 44.

un debate para la elaboración de un marco jurídico, no va más allá, tal como lo sería el reconocer las causas de los desplazamientos y atacar los problemas de origen.⁵⁷

Por otra parte, existen dos proyectos concernientes a derechos de los pueblos indígenas que están siendo analizados por las instancias de gobierno involucradas, para la aplicación de políticas al respecto. Esos proyectos se titulan *Implementación de las recomendaciones del Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*; y *Promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en América Latina, con Énfasis en Guatemala y México: componente México*, de los cuales no se puede conocer su contenido y alcance, pues están en proceso de revisión.⁵⁸ Sin embargo en un juicio adelantado, dando un repaso a la historia y a las políticas que se han seguido respecto a los pueblos indígenas hasta nuestros días, y debido a la falta de voluntad política mostrada por las autoridades en la materia, creemos que no habrá gran avance en cuanto al reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas en general y de los desplazamientos internos en particular.

4.3.2. Las pautas para su regulación

La adopción de medidas para regular lo referente a los desplazamientos de los pueblos indígenas, no se restringen a contar con un marco normativo al respecto, sino que debe constituirse un verdadero instrumento de protección de los pueblos, partiendo de una nueva relación con ellos, a través del reconocimiento pleno de sus derechos.

Este instrumento debe atender las causas de los desplazamientos, así como sus consecuencias; en todo momento debe ser una herramienta que prevenga, evite y

⁵⁷ Cfr. Programa Nacional de Derechos Humanos para México, 2004, págs. 231-233, disponible en www.sre.gob.mx

⁵⁸ Al momento de escribir el presente trabajo, las dependencias e instancias de la Administración Pública Federal involucradas en la aplicación de los proyectos, aún no emitían las observaciones al mismo.

prohíba los desplazamientos, brinde protección y asistencia a las personas desplazadas, salvaguardando su integridad física y existencia como pueblos, a la vez de garantizar el respeto de sus derechos; y de otorgar garantías para el retorno seguro a su lugar de origen o bien, que en el lugar de reubicación se cuenten con las mismas o mejores condiciones del lugar que fueron desplazados y se garantice el apoyo necesario para que puedan desarrollarse como pueblos.

Todo ello debe contener dos elementos fundamentales: la participación activa de los pueblos indígenas y su consentimiento previo, con conocimiento de causa, en todas las fases que hemos descrito, respetando su decisión; además del respeto a sus usos y costumbres. Lo anterior constituiría una condición previa para la formulación de un marco legal al respecto.

Por otra parte, debemos tomar en cuenta la experiencia histórica sobre el trato a los pueblos indígenas en nuestro país, donde no eran tomados en cuenta y se les negaba su existencia; además la participación de los propios pueblos en el proceso de diálogo realizado en San Andrés Larrainzar en febrero de 1995, con la delegación del gobierno para iniciar el proceso del reconocimiento de sus derechos. Lo anterior porque en el proceso de regulación de los desplazamientos internos deben estar en la discusión los pueblos indígenas, pues son ellos los que tiene que decidir sobre éste marco legal, con base a su experiencia en el problema y las necesidades que tienen como pueblos.

Si bien es cierto que existen instrumentos internacionales que tutelan sus derechos frente a desplazamientos internos y que son una referencia en la regulación del tema, también lo es el hecho de que no debemos cometer el mismo error histórico de mostrarnos como los portavoces de los intereses de los pueblos indígenas. Se debe sensibilizar sobre la problemática y encauzar la discusión aportando los elementos jurídicos, económicos, políticos, sociales y culturales, pero no se debe decidir de manera aislada y excluyente, cuando existe un sector que padece la realidad que describimos; esto sería otra condición previa.

Una más se refiere a instrumentar las reformas necesarias dentro de nuestro marco jurídico para que se reconozcan plenamente sus derechos colectivos, los cuales incluyen la definición de pueblos indígenas tal como lo establece el Convenio 169 de la OIT y otorgarles el reconocimiento de sujetos de Derecho Público, para que en ejercicio de su derecho a la autonomía, puedan aprovechar y gozar sus recursos naturales y se les brinde un respeto a las tierras que ocupan, todo ello se traduce en el cumplimiento cabal de los Acuerdos de San Andrés.

Una vez que se establezca la jerarquía de los tratados internacionales en materia de derechos humanos como lo hemos expresado, toda la legislación que deba verse involucrada en protección de los derechos de los pueblos indígenas y de los desplazamientos internos en particular, debe adaptarse a los instrumentos internacionales respectivos.

Con el cumplimiento de esas condiciones, estaremos en circunstancias de generar un marco legal sobre los desplazamientos de los pueblos indígenas, el cual debe consagrarse a nivel constitucional y, de manera mínima, contemplar lo que a continuación apuntamos:

- *Principio de prevención.* Debe establecerse la prohibición de los desplazamientos de los pueblos indígenas, como una medida para evitarlos y prevenirlos. En ese sentido, se tiene que reconocer el valor de la tierra para los pueblos indígenas y la necesidad de la misma para su desarrollo como pueblos, estableciendo el derecho que tienen a ella y al uso y goce de sus recursos naturales.
- *Participación informada.* El abrir la puerta de la participación a los pueblos indígenas en asuntos que directamente les afecten, sean actos administrativos, legales o de cualquier otra índole, constituye un referente que parte del supuesto de respetar sus usos y costumbres en la elaboración de mecanismos de participación. Se debe proporcionar toda la

información al respecto, la cual es indispensable para contar con su opinión.

- *Respeto a las decisiones.* No basta que se de una participación informada, sino que exista el respeto a la decisión que se tome por parte de los pueblos indígenas en el caso de los desplazamientos internos; aún más tratándose de que éstos se originen por el aprovechamiento y explotación de sus recursos por personas ajenas a ellos o por la aplicación de proyectos de desarrollo. Si los pueblos se niegan a ser desplazados como causa de éstos supuestos, debe establecerse la obligación de adaptar los proyectos o el aprovechamiento de los recursos de manera que no se trastoquen los derechos e intereses de los pueblos indígenas. Para tal efecto debe garantizarse en todo momento, la reparación del daño por los perjuicios que pudieran ocasionarse.
- *Protección de los desplazados internos.* En el supuesto de que existan los desplazamientos, debe establecerse el derecho a la protección y asistencia de los pueblos desplazados en éste proceso, con la finalidad de salvaguardar su integridad física y la protección de sus derechos. Se debe poner especial atención en los niños, mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores, ya que son los grupos más vulnerables en la violación de sus derechos, reconociendo en todo momento los que son consagrados en instrumentos internacionales para cada sector en específico. La protección y asistencia debe darse en todo el proceso de desplazamiento, es decir, desde que se produce hasta que retornan a su lugar de origen o lleguen al sitio de reubicación, fijando la obligación de continuar con esas medidas hasta que los pueblos indígenas desplazados retomen las condiciones necesarias para su desarrollo.
- *Retorno al lugar de origen.* Debe cerciorarse de que existen las condiciones de seguridad para que los desplazados internos retornen a su lugar de

origen; esto será posible, una vez que las autoridades adopten las medidas para eliminar la causa que dio origen al desplazamiento, estando obligadas a no causar daños en las tierras y recursos naturales de los pueblos. De igual forma, se garantizarán los apoyos necesarios para que los pueblos adquieran las condiciones para su desarrollo de nueva cuenta; respetando la opinión de los pueblos indígenas que adopten a través de sus usos y costumbres, además de considerar que todo retorno debe darse de manera voluntaria y con el previo consentimiento de los pueblos.

- *Reubicación.* Se debe dar ésta, una vez que se determine de común acuerdo entre los pueblos indígenas desplazados y las autoridades, que no existen las condiciones para retornar al lugar de origen. Para ello, debe respetarse la decisión de los pueblos que adopten a través de sus usos y costumbres y con su previo consentimiento. La reubicación debe darse en tierras que posean la misma o mayor extensión que las que poseían y con características iguales o mejores, otorgando en todos los casos la certeza jurídica de la propiedad. Además de recibir una indemnización que debe fijarse tomando en cuenta las leyes en la materia, y la protección y asistencia hasta que adquieran las condiciones para su desarrollo como pueblos en el nuevo lugar, garantizando que no serán molestados y se respetarán sus derechos.
- *Protección de los derechos de los desplazados.* Aún cuando nuestro orden jurídico e instrumentos internacionales lo contemplan de manera genérica, debe establecerse el respeto a los derechos de los desplazados que tienen sobre la vida, a circular libremente, a la atención médica, al uso de su lengua, de profesar su religión, a la educación, al trabajo y a asociarse; también a que no pueden ser sujetos de discriminación, de violencia de cualquier tipo o de detención. Lo anterior obedece a que en los casos de desplazamientos internos de pueblos indígenas en nuestro país, se presenta la violación de estos derechos.

- *Responsabilidades ante el incumplimiento.* Debe establecerse la responsabilidad civil, penal y administrativa de las autoridades, organizaciones, organismos o personas que motiven un desplazamiento interno o adopten medidas para llevarlo a cabo; de igual forma, para los casos en los que se violen los derechos de los pueblos durante su desplazamiento y causen daños a sus tierras o recursos naturales. Esas responsabilidades deben contemplar sanciones que, por su naturaleza y alcance, no permitan con instrumentos legales evadir la responsabilidad por incumplimiento de la ley, o bien, que aun cuando recibiendo la sanción, ésta no sea lo suficientemente severa para que no inhiba la conducta. En ese apartado debe reconocerse el derecho de los pueblos indígenas de interponer acciones legales cuando se sientan vulnerados en sus derechos frente a los desplazamientos internos.
- *Marco legal de obligaciones para todos.* Como los desplazamientos internos no sólo son provocados por acciones de gobierno, sino que también intervienen grupos (como los paramilitares en nuestro país), o bien organismos que impulsan proyectos de desarrollo o personas que buscan la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales (como empresas transnacionales) debe establecerse que la observancia de la regulación sobre desplazamientos internos es general y que todos los actores sociales son responsables ante su incumplimiento.
- *Participación de la sociedad.* Se debe contemplar la participación de la sociedad civil, de organizaciones, especialmente aquellas promotoras de los derechos humanos, en el proceso de protección y asistencia de los desplazados internos en todas sus fases; lo anterior obedece a que éstas organizaciones han sido las que han actuado frente a los desplazamientos y pueden fungir como observadores para que se de la garantía de que se respeten los derechos de los desplazados.

Estas son algunas pautas en el camino de la regulación de los desplazamientos internos, producto del análisis que realizamos en el presente trabajo de una problemática que no se ha solucionado, porque no se le ha puesto atención.

Con lo analizado en los instrumentos internacionales, muchos de ellos parte de nuestro Derecho interno, con las opiniones de diversos autores sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, con la revisión que en la materia hicimos de nuestra historia y legislación, con las experiencias de otros países en el tema y con las reflexiones realizadas, mientras se dan los pasos para una regulación, la realidad es que existen desplazamientos internos en nuestro país ocasionados por la aplicación de una política económica que busca un aprovechamiento irracional de los recursos naturales y pone en peligro la existencia de nuestros pueblos indígenas.

CONCLUSIONES

Para realizar el presente trabajo, nos guiamos con la premisa de proporcionar una aportación en la materia de estudio, a efecto de que represente una referencia en la adopción de medias que se relacionan con los temas a los que hicimos mención y que, en determinado momento, constituyan un beneficio social en el avance del reconocimiento y respeto de los derechos de la población.

La investigación que antecede se ha centrado en los pueblos indígenas, ya que al ser un grupo vulnerable en el esquema de la sociedad actual, en circunstancias que desfavorecen al conjunto de la población, se encuentran en una situación de mayor desventaja.

Con la aplicación de la política económica a escala mundial denominada neoliberalismo y con una serie de acciones para la realización de proyectos de desarrollo bajo la línea del aprovechamiento de los recursos naturales, comienzan a surgir propuestas para llevar a cabo dichos proyectos en zonas que se caracterizan por su gran biodiversidad y que, en su mayoría, han sido ocupadas históricamente por pueblos indígenas.

Ese antecedente, marca la pauta para que la comunidad internacional comenzara a sensibilizarse sobre un fenómeno que se presenta con mayor intensidad a principios de los años noventa, pues un número significativo de personas habían sido desplazadas de su lugar de origen; a dicho evento se le denominó desplazamientos internos. Sin embargo, no ha existido un reconocimiento oficial de las verdaderas causas que originan los desplazamientos de personas y se trata de presentar ante la opinión pública como conflictos intercomunitarios, religiosos o étnicos, a pesar de que la mayor parte son ocasionados por conflictos armados, generación de hostilidades y violencia, además del control y aprovechamiento de los recursos naturales, como es el caso de los desplazamientos que sufren los pueblos indígenas.

Por lo constante de este fenómeno en diversos países, se prestó atención a la problemática y se evidenció que las personas desplazadas se encuentran expuestas a una situación de vulneración de sus derechos humanos, sin que existan reglas claras a nivel internacional y en muchas legislaciones internas que atiendan estas circunstancias. De ahí que se haya dado un debate a nivel mundial sobre el alcance de su protección con las normas del Derecho Internacional vigente.

Al presentarse los desplazamientos internos, se están vulnerando los derechos a la libre circulación y al de residencia, así como el de la inviolabilidad del hogar, la vivienda y garantía de un debido proceso. También puede llegarse al impedimento del ejercicio de otros derechos humanos y violarse algunos más como la libertad personal, el derecho a no ser torturado, sometido a tratos inhumanos o degradantes y el derecho a la vida.

Ante esto, afirmamos que existe una tutela por parte de diversas disposiciones del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en la protección de los derechos de las personas desplazadas que se refieren al respeto de su integridad, pero que no atienden sus necesidades específicas y no garantizan que las disposiciones puedan ser aplicables para evitar el fenómeno o atender la problemática; sin embargo, de una lectura en conjunto de estas disposiciones, podemos encontrar una serie de medidas que establecen una base mínima de protección de las personas desplazadas. En este punto es necesario señalar que las normas contenidas en el Derecho de los Refugiados no pueden ser aplicadas de manera directa a los desplazados internos, toda vez que van dirigidas a sujetos con una calidad jurídica diferente, pues mientras el refugiado cruza las fronteras de su país para encontrar protección jurídica, el desplazado se queda al interior; además los refugiados no son ciudadanos del país en el que se encuentran y los desplazados internos sí, por lo que las prerrogativas que otorgan los ordenamientos jurídicos nacionales son diversas.

Para referirnos a una regulación en instrumentos internacionales sobre los desplazamientos internos de los pueblos indígenas, debemos ligarnos a los instrumentos que reconocen sus derechos como pueblos originarios; en ese tenor el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, hasta la fecha es el único instrumento de carácter internacional, que habla sobre el derecho de los pueblos indígenas a no ser desplazados, aunque existen diversos ordenamientos que se refieren a los desplazamientos de las personas de manera general.

En ese Convenio se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la tierra que ocupan, además del acceso y disfrute de los recursos naturales y de su participación en todos los procesos que les afecten; de ahí que se de una tutela de los pueblos indígenas a no ser desplazados de su territorio. Sin embargo, la regulación no abarca aspectos como la asistencia de las personas durante el desplazamiento y en su regreso a las tierras de origen, además de que no se trata el tema con un enfoque para evitarlos, es decir, para prevenirlos.

En este escenario, observamos que existen diversos ordenamientos internacionales que de manera implícita y/o explícita, otorgan protección a los desplazados internos y a los pueblos indígenas frente a este fenómeno, incluso algunos prohíben el evento, pero es necesario apuntar que tienen deficiencias que deben ser subsanadas con una regulación específica en la materia a nivel internacional, para que pueda ser traducida en el Derecho interno de cada Estado. Destacamos que la ONU adoptó los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, en ellos se concentran muchas de las disposiciones dispersas sobre la materia, sin embargo, carece de carácter obligatorio para ser cumplido por los agentes estatales o demás actores que se encuentran involucrados en el fenómeno de los desplazamientos internos.

A raíz de la adopción del Convenio 169 de la OIT, diversas Naciones comenzaron a reconocer los derechos de los pueblos indígenas en sus ordenamientos internos; nuestro país no fue la excepción y en 1992 se reformó el artículo 4° constitucional

donde, después de 500 años de la conquista española, se da una existencia jurídica de los pueblos indígenas; además se reconoció la naturaleza pluricultural de la Nación, se adopta la protección y el desarrollo de las lenguas indígenas, de sus culturas, usos, costumbres, recursos y formas de organización social; se reconoce el acceso a la jurisdicción del Estado, incluyendo la garantía de que en los juicios agrarios se tomaran en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas. Sin embargo, se puso en evidencia la falta de disposiciones jurídicas en la materia, ya que no se precisó qué debía entenderse por pueblos indígenas y no fueron reconocidos plenamente sus derechos.

Un factor adicional fue que los pueblos indígenas no participaron en este proceso donde se pretendía saldar la deuda histórica con ellos; además, las condiciones económicas y sociales que prevalecen en nuestros pueblos originarios y la aplicación de una política económica que ha perjudicado al grueso de la población, fueron detonantes para que el 1° de enero de 1994 el EZLN declarara la guerra al gobierno en turno y se pusiera en la agenda política el tema del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Este acontecimiento ha marcado un hito importante, toda vez que rompió con la tradicional relación que se tenía con ellos, pues por primera vez eran actores en la toma de decisiones que les afectaban; sin embargo, la falta de voluntad política y la necesidad de continuar con una línea histórica que los ha relegado del progreso nacional y limitado en su desarrollo como pueblos, produjo que las reformas realizadas en materia de derechos y cultura indígena en 2001, fueran un tropiezo en este intento de nueva relación.

En su conjunto, la reforma en materia de derechos indígenas de 2001, que en el artículo 2° encierra las nuevas disposiciones, dejó de lado muchos de los compromisos contraídos con la firma de los Acuerdos de San Andrés, que fueron fruto de un diálogo entre la delegación del EZLN y el gobierno federal, inspirados en el reconocimiento de los derechos de los pueblos que hace el Convenio 169 de

la OIT, lo que deja en estado de indefensión a los pueblos indígenas frente a los desplazamientos internos.

Esta afirmación la hacemos, ya que los pueblos indígenas que no cumplan con las características que establece nuestro texto constitucional en su artículo 2° (definición incompleta que no recoge el espíritu de los ordenamientos internacionales en la materia), automáticamente no gozan de la protección que se da de sus derechos como es el caso a no ser desplazados del lugar de origen.

Al no darles un reconocimiento como sujetos de Derecho Público, se les niega la posibilidad de que cuenten con los atributos jurídicos inherentes, por ejemplo, el derecho que tienen sobre los lugares que ocupan. Sólo se les reconoce éste derecho de acuerdo a las modalidades que de forma general hace el texto constitucional, dejando al arbitrio de cada Entidad Federativa la regulación del mismo. Debemos agregar que no se reconoce su derecho a la libre determinación y a ejercer su autonomía, lo que implica que el manejo que pudieran hacer de los territorios se encuentra restringido.

Al no reconocer el valor cultural y espiritual que tienen las tierras que ocupan los pueblos indígenas y al establecer condiciones para su uso, se está negando el derecho que tienen para el aprovechamiento y disfrute de sus recursos naturales. Destacamos que la serie de restricciones y limitaciones que se hacen en el tema son innecesarias, en función de que la propia Constitución y otros ordenamientos que derivan de ella establecen principios básicos que regulan las relaciones entre los distintos actores jurídicos, y los pueblos indígenas no están exentos de cumplirlos, pero lo más importante es que ellos los han respetado y muestran su voluntad para seguir haciéndolo, aún cuando se diera el reconocimiento pleno de sus derechos.

En materia de desplazamientos internos que los pueblos indígenas enfrentan, no existe mención alguna en la Constitución mexicana sobre su prohibición,

prevención y, en su caso, la asistencia que se les debe brindar a las personas desplazadas según los ordenamientos internacionales, ni siquiera existe una disposición sobre el derecho de regresar a su lugar de origen, en caso de haber sido desplazados, o bien la indemnización por los daños y perjuicios que hayan sufrido.

La misma línea es la que encontramos en la legislación federal y en las constituciones de las entidades federativas, pues se regula sobre los derechos de los pueblos indígenas a partir de las limitaciones y restricciones del texto constitucional. Sin embargo, en dos leyes locales (Oaxaca y Chiapas) se establece la prohibición de los desplazamientos internos, pero contempla una serie de excepciones cuando se trata de una situación de orden público, sin que se especifique qué debe entenderse por ésta circunstancia, lo que deja al criterio de la autoridad el decidir las.

Además no se toma en cuenta el consentimiento de los pueblos afectados para su desplazamiento, sino que se da por un hecho cuando se dicte la medida y se ordena indemnizar a los agraviados; los pueblos bajo ese esquema pueden opinar cuando vayan a ser reubicados, sin que esa opinión constituya una decisión o consentimiento. Tampoco se garantiza de manera plena que los desplazados retornen a sus lugares de origen, pues sólo se establece el hecho de que tienen prioridad, pero no el derecho a regresar.

En todo el Derecho interno, éstas son las únicas referencias sobre el tema de estudio; pero su nivel jerárquico en nuestro ordenamiento hace que su aplicación prácticamente sea nula o ignorada por las mismas autoridades, incluso de las entidades federativas que tienen desplazamientos internos. Debemos agregar que son disposiciones generales que no contemplan los mecanismos para que se haga efectivo el derecho de los pueblos indígenas a no ser desplazados y, en caso de darse este, no se toma en cuenta su consentimiento ni su participación; tampoco se regula sobre la asistencia que se les debe procurar ni de las garantías

para que no se violen sus derechos y se ponga en riesgo su integridad. Lo que nos muestra que no existe una protección de los derechos de los pueblos indígenas frente a los desplazamientos internos y mientras se estén suscitando en la realidad, la violación a sus derechos pone en peligro su integridad y existencia como pueblos.

En suma, no existe una regulación adecuada de los desplazamientos internos de los pueblos indígenas en el sistema jurídico mexicano, por no reconocer de manera plena sus derechos como pueblos originarios, enfrentando éste fenómeno sin ninguna protección. Lo anterior se ha visto alimentado por la política que se ha seguido hasta nuestros días respecto a ellos, la cual ha sido prácticamente de exterminio y de negarles su existencia.

Debemos anotar que no es suficiente con reformas a la legislación, con todo y que encontremos deficiencias en la protección que brinden, sino que sus disposiciones deben ser aplicadas, para que permitan hacer una medición en cuanto a su eficacia y beneficio social. Además, en materia de derechos indígenas, deben ir acompañadas del diseño y aplicación de políticas públicas, con el antecedente de un reconocimiento pleno de sus derechos como pueblos; reconocimiento no implica integración o exclusión, antes bien, debe considerarse en la obligación de proporcionar los elementos y recursos para que gocen de los beneficios del progreso nacional y mundial, a fin de conseguir un desarrollo como pueblos y fortalecer su identidad.

En ésta situación, debe privilegiarse el marco constitucional, en el entendido de que debe contener los derechos humanos universalmente reconocidos y que sus disposiciones no vayan en detrimento de la protección que se brinda a todas las personas en instrumentos internacionales; por lo que en materia de nuestro estudio implicaría traducir en medidas legislativas los Acuerdos de San Andrés Larrainzar.

La ausencia en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es producto de una política que se ha seguido respecto a ellos a partir de la conquista española; ni en la consolidación de la Independencia de México, ni en la promulgación de la Constitución de 1917 que se le denominó la primera de corte social en el mundo, se contempló saldar la deuda histórica con los pueblos originarios. Esta visión se ha reflejado en el diseño de todo un marco jurídico y un esquema económico, político y cultural que los ha mantenido marginados del desarrollo del país.

Lo anterior, a pesar de que somos el octavo lugar en cuanto a diversidad cultural en todo el mundo; sin embargo, un factor que ha llamado la atención sobre los pueblos no ha sido precisamente la protección y preservación de su cultura e identidad, sino que lo constituye la gran cantidad de recursos naturales que se encuentran en los territorios que tradicionalmente han ocupado.

Al darse una explotación de los recursos naturales en tierras de los pueblos indígenas a través de la aplicación y/o propuesta de proyectos de desarrollo, la cual se realiza sin una política de preservación al medio ambiente, se han originado severos daños ecológicos, vulneración de sus derechos y ocasionado desplazamientos internos, mismos que colocan en una situación de riesgo el tejido social y composición como pueblos, por lo que está en peligro su existencia y, con ello el carácter pluricultural que sustenta a la Nación, como lo reconoce el texto constitucional.

Esta situación responde a la aplicación del neoliberalismo en nuestro país desde finales de la década de los ochentas, lo que ha provocado mayores disputas por las tierras, crecimiento del tráfico de estupefacientes, aceleración de proyectos de desarrollo, desastres naturales ocasionados por el cambio climático del planeta; y dependencia económica con organismos financieros por la intervenciones a la economía del país con los llamados rescates que se dieron en la década de los noventas.

En ese esquema de globalización económica, se presenta el libre mercado donde se privilegia al capital, para lo cual no debe haber restricciones o impedimentos legales que dificulten su inversión; además se promueve la desregulación, es decir, se van eliminando leyes a través de procesos de simplificación que permiten introducir productos a territorio nacional exentos de aranceles o con tasas muy bajas, con la finalidad de incentivar las relaciones comerciales entre los países.

También el Estado deja de tener la rectoría en áreas que son estratégicas o prioritarias para el desarrollo, con un programa privatizador de empresas de propiedad estatal, a fin de que ya no exista más carga financiera para el aparato gubernamental, dejando la prestación de servicios en manos de particulares que lo ven como un negocio y no como una forma de satisfacer las necesidades de la población. Además, se ha promovido la eliminación de cualquier tipo de subsidio a la producción y facilidades para la explotación de los recursos naturales de los países, y la flexibilidad en las condiciones laborales, bajo el argumento de mayor productividad y eficiencia.

Ese dinamismo se liga al discurso de Desarrollo Sostenible, que ha sido traducido por los intereses económicos en la aplicación de proyectos de desarrollo sobre territorios con gran potencial de recursos naturales, como el de los pueblos indígenas, enfrentándose éstos últimos a lo limitado del reconocimiento de sus derechos en la legislación nacional y, consecuentemente, la ausencia de regulación de los desplazamientos internos ante la realización de estos proyectos.

Con la propuesta y/o la aplicación de proyectos de desarrollo en nuestro país, que son un complemento de tratados de libre comercio que han suscrito las autoridades mexicanas (TLCAN y Acuerdo Global en específico), no ha prevalecido una corresponsabilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales con el respeto a los derechos humanos, lo que se traduce para nuestro tema en el respeto a los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y su protección frente a los desplazamientos internos por ésta causa.

Es importante mencionar que el conflicto armado que se vive en el Estado de Chiapas es el evento que más desplazamientos ha originado en nuestro país; sin embargo, debemos acotar que el origen del conflicto es por la aplicación de la política económica neoliberal y que, de manera significativa, se hace público el día de la entrada en vigor de uno de los instrumentos que ha sido la máxima expresión de esa política en México: el TLCAN. Hay otros proyectos de desarrollo que han sido propuestos y parcialmente consumados como el Plan Millenium, el Proyecto del Istmo de Tehuantepec, el de la hidroeléctrica La Parota o el Plan Puebla Panamá, los cuales han encontrado una fuerte oposición de pueblos indígenas, ya que se aplicarían en los territorios que ocupan y no se han respetados sus derechos.

Sobre el particular, un caso de desplazamientos internos en el cual se resumen las circunstancias que apuntamos es el de la Reserva Integral de la Biosfera de Montes Azules, mismo que refleja la vulnerabilidad que viven los pueblos indígenas frente a los proyectos de desarrollo ante la ausencia de una legislación en la materia y sin el reconocimiento de sus derechos.

Por otra parte, retomamos la mención de que en el Derecho Internacional existen diversas disposiciones que brindan protección a las personas en general ante una situación de desplazamientos internos y, de manera particular, hay instrumentos internacionales dirigidos a los pueblos indígenas. Nuestro país, ha satisfecho los requisitos para que esos ordenamientos formen parte del sistema jurídico interno de acuerdo al artículo 133 constitucional.

Sobre este respecto, con independencia de la denominación que se les brinde a estos instrumentos, se crean obligaciones para el Estado Mexicano de respetar lo que en ellos se establece y de armonizar su contenido con la legislación nacional; es menester señalar que en el caso de los desplazamientos internos, se justifica por muchas razones ese proceso de armonización, ya que el instrumento jurídico internacional se crea con base a criterios generales y no atiende a particularidades

que cada Nación tiene, como es el caso de México y su diversidad de pueblos indígenas. Además la legislación interna debe contemplar mecanismos que hagan posible su aplicación y, en el caso que contengan derechos humanos, debe garantizar el ejercicio de los mismos.

En la armonización de las disposiciones internacionales al Derecho interno, debemos tomar en cuenta la jerarquía que cada legislación nacional brinde a los instrumentos internacionales, a efecto de evitar conflictos en su aplicación; para el caso de México, la Constitución establece un nivel jerárquico de normas cuya interpretación por la SCJN ha derivado de su último criterio adoptado en febrero de 2007, el cual señala que los tratados internacionales se ubican por debajo del texto constitucional, pero encima de las demás leyes.

Sostenemos que no es suficiente con la postura adoptada por el más alto tribunal de nuestro país, sino que se requiere una revisión del artículo 133 constitucional por parte de las instancias legislativas, con la finalidad de promover una reforma que establezca claramente la jerarquía de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano; a este respecto es necesario precisar que en el proceso de globalización económica que estamos viviendo, algunos tratados han sido celebrados por las autoridades mexicanas y no se han tomado en cuenta los intereses de la población y, en algunos casos, han vulnerado derechos de diversos sectores de la sociedad.

Ejemplo de lo anterior es el TLCAN que ha recibido denuncias públicas, por atentar contra los derechos humanos y se ha planteado una revisión con la finalidad de establecer mecanismos que promuevan el respeto de estas prerrogativas y protejan a la sociedad de las posibles violaciones a sus derechos por la aplicación de sus disposiciones. También lo es el Acuerdo Global, que con base en sus enunciados se pretende aplicar un proyecto de desarrollo (PRODESIS) en la Selva Lacandona en el Estado de Chiapas, zona con vasta riqueza natural y donde se localiza uno de los focos rojos de los desplazamientos

internos de los pueblos indígenas en nuestro país: la Reserva Integral de la Biosfera Montes Azules; ello, a pesar de que este Acuerdo contiene la cláusula democrática, la cual establece que la promoción y respeto de los derechos humanos es un elemento esencial de dicho instrumento; con la aplicación del PRODESIS se estarían vulnerando derechos de los pueblos indígenas.

En la revisión constitucional propuesta, debe establecerse la jerarquía de los tratados internacionales respecto a las leyes federales, pero acotando la jerarquía de aquellos de índole comercial al mismo nivel que la legislación federal; de manera particular debe prestarse atención a los tratados sobre derechos humanos para que tengan un nivel similar que la Constitución, toda vez que estos acuerdos buscan la máxima protección de los derechos de las personas y que, en algunos casos, sus disposiciones van más allá de lo que establece nuestro propio texto constitucional, como pasa con los derechos de los pueblos indígenas.

Lo anterior, con la finalidad de que toda persona pueda acogerse a las disposiciones de un Tratado sobre derechos humanos cuando contengan una tutela mayor de sus derechos respecto al ordenamiento constitucional. También se propone el establecer la obligación de promover la inserción de la cláusula democrática en la firma de los tratados comerciales, con la finalidad de que la promoción y protección de los derechos humanos sea un eje rector que guíe la política exterior de nuestro país.

Con los elementos enunciados, podemos afirmar que no se ha llevado plenamente el proceso de armonización de lo que disponen los acuerdos internacionales sobre desplazamientos internos de los pueblos indígenas en la legislación mexicana, pues al no haber un reconocimiento pleno de sus derechos, tampoco existe ninguna regulación específica sobre la materia en todo el ordenamiento jurídico interno.

Si se hubieran aplicado los criterios expuestos para realizar la reforma al artículo 2° constitucional en materia de derechos y cultura indígena de 2001, y si son tomados en cuenta en caso de que se decida retomar la discusión sobre el tema, podríamos avanzar en el atraso jurídico y social en el que se encuentra nuestro país respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y su protección frente a los desplazamientos internos por la aplicación de proyectos de desarrollo.

La necesidad de una regulación sobre los desplazamientos internos se basa en la realidad de un fenómeno que requiere atención inmediata; en la formulación de éstas medidas, se debe tomar como referente las experiencias de países con características similares al nuestro, en cuanto a diversidad cultural respecta. De los casos estudiados, se desprende que hay disposiciones que prohíben los desplazamientos de los pueblos indígenas, estableciendo su derecho a emitir opinión frente a la posibilidad de que se presente el evento, garantizando mecanismos de participación y consulta sobre el proceso de desplazamiento a causa de proyectos de desarrollo, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales de las tierras que habitan; además se reconoce el derecho a que reciban una indemnización y puedan ser reubicados otro territorio.

Todos estos preceptos, parten del reconocimiento de la autonomía como pueblos y del respeto a sus derechos; en algunos casos ésta regulación se hace a nivel constitucional y en otros más la encontramos en leyes que regulan en específico los derechos de los pueblos indígenas. Por lo que es necesario avanzar en el reconocimiento de los derechos de los pueblos, a efecto de que puedan acceder al derecho del uso y disfrute de sus tierras, así como del aprovechamiento de sus recursos naturales, situación que es traducida en la demanda del cumplimiento cabal de los Acuerdos de San Andrés.

Sostenemos que si bien podemos resumir en una investigación la problemática a la que se enfrentan los pueblos indígenas al ser desplazados de su lugar de origen

por la aplicación de proyectos de desarrollo, no es factible conocerla a fondo como para que decidamos por ellos en el proceso de regulación que se propone, por lo que debe existir una participación activa de los pueblos y consentimiento previo con conocimiento de causa de todas las medidas que se pretendan adoptar.

Nuestro objetivo es presentar un escenario donde brindemos pautas para la regulación del fenómeno de los desplazamientos de los pueblos originarios, por lo que en ese esquema debe atenderse las causas de los desplazamientos, así como a sus consecuencias; en todo momento prevenir, evitar y prohibir los desplazamientos, así como brindar protección y asistencia a las personas desplazadas, salvaguardando su integridad física y existencia como pueblos, a la vez de garantizar el respeto de todos sus derechos, en caso de que se hubiere presentado el desplazamiento.

También deben otorgarse garantías para el retorno seguro a su lugar de origen o bien, que en la zona de reubicación se cuenten con las mismas o mejores condiciones del áreas que fueron desplazados y se garantice el apoyo necesario para que puedan desarrollarse como pueblos, siempre con su previo consentimiento y respetando la decisión que asuman. De igual forma, se deben contemplar sanciones por las responsabilidades administrativas, civiles y penales en las que incurran las autoridades, organismos, empresas o cualquier particular que promueva, origine o coaccione la realización de los desplazamientos internos o que incumplan las disposiciones en la materia.

Consideramos que se cuentan con los elementos necesarios para reflexionar en la necesidad de retomar la discusión en materia de derechos y cultura indígena, y así comenzar a saldar la deuda que se tiene en el reconocimiento de los derechos de nuestros pueblos originarios y avanzar en una legislación que los proteja frente a los proyectos de desarrollo.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ BÉJAR, Alejandro, et.al., Economía Política del Plan Puebla Panamá, Editorial Itaca, México, 2002.
- ANAYA S., James, Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional, Editorial Trotta, Madrid, España, 2005.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- AYALA CORAO, Carlos M., La jerarquía constitucional de los Tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias, FUNDAp, Querétaro, México, 2003.
- BENÍTEZ, et. al., Culturas y Derechos de los pueblos indígenas de México, Archivo General de la Nación-Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- BESARES ESCOBAR, Marco Antonio, et.al., Derecho Penal Ambiental. Análisis de los delitos contra el ambiente en México, Editorial Porrúa, México, 2001.
- BONFIL BATALLA, Guillermo, México Profundo. Una civilización negada, Editorial Grijalbo, México, 2000.
- BORAYO LÓPEZ, Rafael, Sustentabilidad y Desarrollo Económico, Mc Graw-Hill, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 2002.

- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004.
- CALVA, José Luis, México más allá del Neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global, Plaza y Janes Editores, México, 2000.
- CANCADO TRINDADE, Antonio Augusto, et.al, Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana, Editorial Porrúa, México, 2003.
- CARBONELL, Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México, UNAM, México, 1998.
- CARBONELL, Miguel, et.al., Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos, Editorial Porrúa, México, 2002.
- CORCUERA CABEZUT, Santiago, Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los derechos humanos, Oxford University Press, México, 2002.
- CORREAS, Oscar, Pluralismo Jurídico, Alternatividad y Derecho Indígena (ensayos), ediciones Fontamara, México, 2003.
- CHOMSKY, Noam, La sociedad global, educación, mercado y democracia, 2ª edición, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1996.
- DE LA DEHESA, Guillermo, Comprender la Globalización, Alianza Editorial, Madrid, España, 2001.
- DE VOS, Jan, Viajes al desierto de la Soledad, cuando la Selva Lacandona aún era selva, Secretaría de Educación Pública, México 1988.

- DÍAZ POLANCO, Héctor, La rebelión zapatista y la autonomía, 2ª edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1998.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Tomo I, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1984.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, et.al., Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005.
- FLORESCANO, Enrique, Etnia, Estado y Nación, Ensayo sobre las identidades colectivas en México, Editorial Aguilar, México, 1997.
- GILLY, Adolfo, La revolución interrumpida, Ediciones Era, México, 1994.
- GILPIN, Alan, Economía Ambiental. Un análisis crítico, Grupo editorial Alfaomega, México, 2003.
- GONZALEZ, María del Refugio, Historia del Derecho Mexicano, Editorial McGraw-Hill, México, 1998.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coordinador), Constitución y Derechos Indígenas, UNAM, México, 2002.
- HIGAREDA LOYDEN, Yolanda, La Dialéctica Histórica del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones, Editorial Porrúa, México, 2000.
- JIMÉNEZ HERRERO, Luis M., Desarrollo Sostenible. Transición hacia la evolución global, Ediciones Pirámide, Madrid, España, 2000.

- LEBRIJA, Alicia, SBERRO, Sthephane (coordinadores), México-Unión Europea, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos fundamentales, Editorial Miguel Ángel Porrúa-ITAM, México, 2002.
- LEFT, Enrique, Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder, Siglo XXI Editores, CIICH-UNAM, México, 1998.
- LÓPEZ AYLON, Sergio, Las Transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del Derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad, UNAM, México, 1997.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, Legislación y derechos indígenas en México, Serie: Derechos indígenas 3, Ediciones Casa Vieja / La Guillotina, México, 2002.
- LÓPEZ y RIVAS, Gilberto y GABRIEL, Leo (coordinadores), Autonomías indígenas en América Latina: Nuevas formas de convivencia política, Plaza y Valdéz, México, 2005.
- MONTEMAYOR, Carlos, Los Pueblos Indios de México hoy, Editorial Planeta, México, 2000.
- PALACIOS TREVIÑO, Jorge, Tratados: Legislación y práctica en México, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2003.
- PICTET, Jean, Las dimensiones internacionales del derecho humanitario, Instituto Henry Dunant, UNESCO, Madrid, España, 1990.

- PIÑÓN ANTILLÓN, Rosa María (coordinadora), El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea. Balance y perspectivas, ECSA México, Proyecto Jean Monret, Comisión Europea, México, 2005.
- ¿Qué es la globalización? ¿A quiénes beneficia? ¿A quiénes perjudica?, selección de artículos de Le Monde Diplomatique, Editorial Aún creemos en los sueños, Santiago de Chile, Chile, 2004.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John y PETRAS James, Globalización, imperialismo y clase social, Grupo Editorial Lumen Hvmanitas, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- SEMO, Enrique (coordinador), México un pueblo en la historia, Tomo 2, Editorial Nueva Alianza, México, 1990.
- SEPÚLVEDA, César, Curso de Derecho Internacional Público, 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, CNDH, México, 2000.
- STIGLITZ, Joseph E., El malestar de la globalización, traducción de Carlos Rodríguez Braun, Editorial Santillana, Madrid, España, 2002.
- TAIBO, Carlos, Crítica de la Unión Europea. Argumentos para la izquierda que resiste, Editorial Cata rata, Madrid, España, 2006.

- TERRAZAS, Carlos R., Los Derechos Humanos en las Constituciones políticas de México, Editorial Porrúa, México, 1996.
- TOLEDO, Víctor Manuel, La Paz en Chiapas, ecología, luchas indígenas y modernidad alternativa, Ediciones Quinto Sol-UNAM, México, 2000.
- TREJO GARCÍA, Elma, Análisis del proceso de armonización de la legislación mexicana respecto a un Tratado Internacional en el ámbito, federal, municipal y local, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2006.
- WARMAN, Arturo, ARGUETA, Arturo (compiladores), Nuevos enfoques para el estudio de las etnias indígenas en México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 1999.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

- www.bid.org
- www.brasil.gov.br
- www.cdi.gob.mx
- www.centroprodh.org.mx
- www.cicr.org
- www.ciepac.org
- www.conabio.gob.mx

- www.congresooaxaca.gob.mx
- www.cri.chiapas.gob.mx
- www.chiapas.gob.mx
- www.equipopueblo.org.mx
- www.ezln.org
- www.hidalgo.gob.mx
- www.ijj.unam.mx
- www.ius.scjn.gob.mx
- www.jornada.unam.mx
- www.michoacan.gob.mx
- www.oit.org
- www.onu.org
- www.presidencia.gob.mx
- www.presidencia.gov.ni
- www.queretaro.gob.mx
- www.reforma.com

- www.sre.gob.mx
- www.sonora.gob.mx
- www.worldbank.org

DOCUMENTOS DE APOYO

- Acuerdos sobre derechos y cultura indígenas de San Andrés Larrainzar.
- Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas.
- Compilación y Análisis de las Normas Jurídicas, Parte II: Aspectos jurídicos relativos a la protección contra los desplazamientos arbitrarios.
- Cuarto Informe de Gobierno de Pablo Salazar Mendiguchía, Gobernador del Estado de Chiapas (2001-2006).
- Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Editorial Mundi Prensa, México, 2003.
- Directriz Operativa 4.2 concerniente a los pueblos indígenas del Banco Mundial.
- Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas en México, 2004, elaborados por el Instituto Nacional Indigenista, el Consejo Nacional de Población y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Informe de la Reunión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo sobre la revisión del Convenio 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países Independientes.
- Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (1997-2006).
- Informe del Comité Internacional de la Cruz Roja, 1999-2000.
- Informe del Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, consecuencias del traslado de Poblaciones, incluida la implantación de colonos.
- Informe Nuestro Futuro Común elaborado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo.
- La diversidad biológica de México “Estudio del país”, elaborado por la Comisión Nacional para el conocimiento y uso de la biodiversidad.
- Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas.
- Pautas sobre los desplazamientos: México, 2003, elaborados por Francis Deng, representante del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas para la cuestión de los desplazados internos.

- Plan Puebla Panamá, Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos, elaborado por el Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá, BCIE - BID-CEPAL con el apoyo del INCAE.
- Política 4.10 y las Normas de Procedimiento del Banco 4.10 que sustituyen a la Directriz Operacional 4.20 sobre pueblos indígenas del Banco Mundial.
- Política Operacional 4.12 y las Normas de Procedimiento del Banco 4.12 sobre Reasentamientos Involuntarios del Banco Mundial.
- Principios Rectores de los desplazamientos internos, elaborados por Francis Deng, representante del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas para la cuestión de los desplazados internos.
- Programa Integral para el Desarrollo Sustentable de la Selva.
- Programa Nacional de Derechos Humanos para México, 2004.
- Programa 21 de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona.
- Refugiados y personas desplazadas. Derecho Internacional Humanitario y cometido del Comité Internacional de la Cruz Roja, documento de trabajo.
- Resumen de las Consultas a Participantes Externos con respecto al documento preliminar del Banco Mundial de la Política sobre Pueblos Indígenas.

- Veredicto del Tribunal Latinoamericano del Agua sobre el caso del proyecto hidroeléctrico la Parota sobre el río Papagayo en el Estado de Guerrero. República Mexicana.

HEMEROGRAFIA

- La Hojarasca, No. 38, Suplemento mensual de La Jornada, julio de 2000.
- Revista Cuestiones Constitucionales, No. 3, julio-diciembre de 2000 y No. 13, julio-diciembre de 2005, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Revista del Comité Internacional de la Cruz Roja, No.147, septiembre 1998 y No. 838, enero 2000.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

- Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea.
- Carta de las Naciones Unidas.
- Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Convención de la Lucha contra la Desertificación.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

- Convención sobre el Genocidio.
- Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales.
- Convenio sobre Diversidad Biológica.
- Convenio 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países Independientes.
- Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales.
- Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

LEGISLACIÓN NACIONAL

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones locales diversas.
- Legislación Federal y Local diversa.

OTRAS FUENTES

- EZLN: 20 y 10, El fuego y la palabra, editado por la Revista Rebeldía, México, 2003, versión en CD-ROOM.
- Foros para la Revisión Integral de la Constitución organizados por la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 2001, versión en CD-ROOM.