

# Derechos



de los pueblos y  
comunidades indígenas



# Derechos



Coordinación y supervisión de la edición:  
COORDINACIÓN PARA LA ATENCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DEL ESTADO DE OAXACA

Corrección de estilo  
RAÚL DUQUE LUCIANO

Diseño de portada e interiores  
LUIS ALBERTO VÁZQUEZ DIRZO

Imagen de portada: Ana Santos, *Catálogo de Artes de las Calles de Oaxaca*  
2012, p. 28, Secretaría de Las Culturas y Artes de Oaxaca.

Cuidado editorial  
COORDINACIÓN PARA LA ATENCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DEL ESTADO DE OAXACA

Primera edición, 2013  
Esta publicación se realizó con recursos públicos  
del Gobierno del Estado de Oaxaca

El contenido de este documento puede reproducirse  
parcial y/o totalmente siempre y cuando se cite la fuente

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

Impreso en México  
Printed in Mexico





# **Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca**

## **Instituciones públicas**

GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

Gabino Cué Monteagudo ▼ Titular

Eréndira Cruzvillegas Fuentes ▲ Representante

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE OAXACA

Alfredo Rodrigo Lagunas Rivera ▼ Titular

Marina Santiago Cuevas ▲ Representante

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA

Alejandro Avilés Álvarez ▼ Titular

Itaisa López Galván ▲ Representante

DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL PUEBLO DE OAXACA

Arturo de Jesús Peimbert Calvo ▼ Titular

Irma Lucía González Espinosa ▲ Representante

## **Instituciones académicas**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

“BENITO JUÁREZ” DE OAXACA

Eduardo Martínez Helmes ▼ Titular

Eduardo Castillo Cruz ▲ Representante

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES

EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL, UNIDAD PACÍFICO SUR (CIESAS)

Virginia García Acosta ▼ Titular

Margarita Dalton Palomo ▲ Representante



## **Organizaciones de la sociedad civil**

CENTRO REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
“BARTOLOMÉ CARRASCO BRISEÑO”, A. C.

Minerva Nora Martínez Lázaro

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS  
Y ASESORÍA A PUEBLOS INDÍGENAS, A. C.

Maurilo Santiago Reyes

LUNA DEL SUR, A. C.

Yesica Azucena Díaz Cruz ▼ Titular

Erika Lili Díaz Cruz ▲ Representante

INICIATIVA CIUDADANA OAXACA, A. C.

Mario Gerardo Hernández Martínez

▼ Titular

Bernardo Rodríguez Alamilla

▲ Representante

### **Asesoría técnica**

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO  
DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Javier Esteban Hernández Valencia

Aída Marín Acupan

### **Secretaría Técnica del Comité Coordinador**

COORDINACIÓN PARA LA ATENCIÓN  
DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DEL ESTADO DE OAXACA

Eréndira Cruzvillegas Fuentes ▼ Rolando

González Espinosa

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
“BENITO JUÁREZ” DE OAXACA

Eduardo Castillo Cruz

CENTRO REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
“BARTOLOMÉ CARRASCO BRISEÑO”, A. C.

Minerva Nora Martínez Lázaro

### **Equipo de trabajo**

COORDINACIÓN PARA LA ATENCIÓN  
DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DEL ESTADO DE OAXACA

Ángela Salazar Acevedo ▼ Edita Alavez  
Ruiz ▼ Dolores Pérez Islas ▼ Mariela

Jiménez Valencia

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE OAXACA  
Elizabeth Rivera Arrazola ▼ María Guada-  
lupe Hernández Bonilla ▼ Delia Crisanto  
Hernández

CENTRO REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS  
“BARTOLOMÉ CARRASCO BRISEÑO”, A. C.  
Anabel Gutiérrez

### **Apoyo Administrativo**

COORDINACIÓN PARA LA ATENCIÓN  
DE LOS DERECHOS HUMANOS  
Ariadna Alcántara Santiago ▼ Jerónimo  
Sánchez Cueto

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO  
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA  
LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO  
Jesús Peña Palacios ▼ Mila Paspalanova



# A

## Agradecimientos

El Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos de Oaxaca, agradece las aportaciones en experiencia y conocimientos de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, las instancias gubernamentales y a las personas expertas involucradas para la realización del capítulo sobre “Derechos de los pueblos y comunidades indígenas”.

- A Víctor Raúl Martínez Vásquez, Sociólogo de la Academia Mexicana de Ciencias. Por colaborar en la elaboración del apartado Contexto general del estado de Oaxaca.

### Organizaciones de la sociedad civil

- Marcos Leyva Madrid y Neftalí Reyes Méndez. Servicios para una Educación Alternativa, A.C.
- Verónica Carmona Domínguez. Enlace, Comunicación y Capacitación, A.C.
- Erika Lilí Díaz Cruz. Luna del Sur, A.C.
- José Rosario Marroquín. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.
- Germán Ortiz Coronel. Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C.
- Filoteo Vicente Revilla. Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, A.C.



- Elizabeth Márquez González. Centro Regional de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Briseño, A.C.
- Alma Hernández Fabián. Asamblea de Mujeres Indígenas de Oaxaca
- Erik Weber y Mar Saiz. Brigadas Internacional de Paz
- Felipe Edgardo Canseco Ruiz

### **Municipios**

- Beatriz Amaro Clemente. Municipio de San Juan Bautista Lodesoto
- Lidia Aguilar Aguilar. DIF Municipal de San Agustín Tlacotepec, Tlaxiaco, Oaxaca

### **Instituciones públicas**

- Adelfo Regino Montes, Hugo Aguilar Ortiz y Aldo González Rojas. Secretaría de Asuntos Indígenas
- María Judith Cruz Chávez y Margarita Columba Díaz Morales. Secretaría de Seguridad Pública
- María Arellanes. Secretaría de Desarrollo Social y Humano
- Nayeli Celia Morales Reyes y Filemón Jiménez. Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal, Pesca y Acuacultura
- Fabiola Lagunas Piñón. Secretaría de las Culturas y las Artes de Oaxaca
- Juan Cruz Cuevas. Secretaría de Finanzas
- Luis Andrés Esteva de la Barrera. Secretaría General de Gobierno

- Beatriz Pérez López. Junta de Conciliación Agraria
- Elías Amaury Torres Díaz y Adán Esteva. Servicios de Salud de Oaxaca
- Eduardo Bautista Cruz. Procuraduría General de Justicia del Estado
- Erica Martínez Espinoza. Procuraduría para la Defensa del Indígena y Grupos Vulnerables
- Camelia Gaspar Martínez. Instituto de la Mujer Oaxaqueña
- María Soledad Gómez Guerrero. Dirección General de Población
- Noelia Rojas Pérez y Javier Mario Cruz León. Dirección del Registro Civil
- José Antonio Matus Regules. Consejo Estatal para la Prevención y Control del Sida
- José Kuseihi Vasconcelos Díaz y Javier Bautista Espinosa. Coordinación General de Educación Media Superior, Superior, Ciencia y Tecnología
- Liliana Ruíz Velasco, Gladys Miguel Ramírez y Zuleica Hernández Avendaño. Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
- Iris Michelle Pino Villalobos y Verónica Sánchez Martínez. Agenda para la Equidad del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
- Edmunda Cruz. Instituto Estatal de Educación para los Adultos
- Elizabeth Rivera Arrazola y María Guadalupe Hernández Bonilla. Dirección de

Derechos Humanos del Poder Judicial de Oaxaca

- Juan Mendoza Reyes. Junta de Coordinación Política de la LXI Legislatura del H. Congreso del Estado
- Pavel Renato López Gómez. Comisión Permanente de Derechos Humanos de la LXI Legislatura del H. Congreso del Estado
- Jessica Hernández García. LXII Legislatura, del H. Congreso del Estado
- Ricardo Antonio Bucio Mújica. Consejo Nacional para Prevenir la discriminación
- Gloria Zafra. Dirección de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca

- Víctor Leonel Juan Martínez. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca

- Irma Lucía González Espinosa, Felipe Rea González, Noé Dante Robles Maldonado, José Víctor Hugo Vázquez Matamoros, Vidal Antonio Agapito, Pedro Martínez Lara y José Juan Julián Santiago. Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca

- Porfirio Hernández Hernández y César Pérez López. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca

La mesa de trabajo se llevó a cabo el 4 de diciembre de 2013, en la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.



## JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES



**D**e acuerdo con los párrafos 26 y 27 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, todo tratado internacional en vigor debe ser cumplido de buena fe por los Estados Parte y no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para la omisión del mismo. En ese sentido, el Estado mexicano se encuentra obligado, ante la comunidad internacional, a llevar a cabo lo establecido en las normas de derechos humanos, así como las recomendaciones emitidas por sus mecanismos de protección.

Lo anterior se fortaleció con la reforma en materia de derechos humanos de 2011, en la cual se modificaron los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B y 105 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM en adelante), reforma considerada nuevo paradigma para la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas en el país.

De acuerdo con Carmona (2011), los cambios en la CPEUM propiciados por dicha reforma pueden agruparse en dos grandes rubros: por un lado, los relacionados con la armonización constitucional y el derecho internacional,<sup>1</sup> y por otro, los que



---

1 a) La modificación a la denominación misma del capítulo que agrupa los derechos básicos; b) el otorgamiento de rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos; c) la ampliación de hipótesis de no discriminación; d) la educación en materia de derechos humanos; e) el derecho de asilo y de refugio; f) el respeto a los derechos humanos en la operación del sistema penitenciario y, g) los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana (Carmona, 2011, p. 40).

se refieren a la ampliación de las herramientas para hacer valer procesalmente los derechos ante los operadores jurídicos.<sup>2</sup>

En ese sentido, justificar la pertinencia de que los Estados elaboren planes de acción para fortalecer el cumplimiento de los derechos humanos nos remite a la adopción de la

---

2 a) La interpretación conforme; b) el principio *pro persona*; c) los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; las obligaciones de prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones a los derechos humanos; d) la prohibición de celebrar tratados que alteren o menoscaben los derechos humanos, tanto los previstos en la Constitución, como en otros instrumentos de derechos humanos ratificados; e) la regulación de los límites casos y condiciones para suspensión y restricción provisional del ejercicio de alguno de los derechos humanos; f) el requisito de previa audiencia para la expulsión de extranjeros; g) la exigencia de que las autoridades funden, motiven y hagan pública, en su caso la negativa de aceptar o cumplir las recomendaciones que les dirijan las comisiones de derechos humanos, así como la posibilidad de que las autoridades comparezcan ante los órganos legislativos correspondientes a explicar los motivos de su negativa; h) la ampliación de la competencia de las comisiones de derechos humanos para conocer de asuntos laborales; i) el traslado a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de la facultad investigadora asignada originalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y j) la posibilidad de que las acciones de inconstitucionalidad que puedan presentar la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos respectivos en las entidades federativas, en el ámbito de su respectiva competencia, contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales, se puedan enderezar respecto de violaciones a los derechos humanos previstos en la Constitución, pero también en los tratados internacionales de derechos humanos (Carmona, 2011, pp. 40-41).

Declaración y Programa de Acción de Viena, emanada de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993. En dicho documento los Estados Parte se comprometieron a diseñar un plan nacional de acción para identificar las medidas adecuadas que mejoraran el respeto, la promoción, protección y garantía de los derechos humanos. En el entendido de que un acercamiento comprensivo y estructurado de los gobiernos con la planeación facilitaría la realización de las normas internacionales; promovería la armonización de la legislación nacional; consolidaría políticas públicas considerando el carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; y, fomentaría la corresponsabilidad entre las instituciones gubernamentales, los organismos públicos de derechos humanos y la sociedad civil.

Por ello, durante 2002, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) publicó el “Manual sobre planes nacionales de acción en derechos humanos”, en el cual propuso una metodología y estrategias participativas para elaborar planes con los cuales los Estados establecieran rutas claras para cumplir con sus compromisos internacionales.

En México, con la instalación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) se elaboró un Diagnóstico nacional en 2003, el cual identificó las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en el país y definió recomendaciones y propuestas

para superarlas. Una de dichas propuestas fue profundizar en las situaciones específicas de cada entidad federativa para aterrizar de mejor manera las políticas públicas necesarias.

Para coadyuvar con dicho objetivo, en 2006 la OACNUDH presentó y difundió una “Metodología para elaborar diagnósticos y programas de derechos humanos en las entidades federativas”, la cual, basada en el “Manual sobre planes nacionales de acción en derechos humanos”, propuso:

- a. los pasos para estructurar las herramientas de diagnóstico y programa retomando la experiencia generada a nivel nacional y fundada en la utilización del derecho internacional de los derechos humanos como directriz de análisis, y,
- b. esquema de organización a nivel estatal a través de Comités Coordinadores para garantizar que los procesos de elaboración fuesen participativos y fomentaran la colaboración entre gobierno y sociedad civil.

La congruencia de elaborar diagnósticos y planes de acción o programas de derechos humanos locales (como se les denomina en México) se encuentra en el reconocimiento de que las entidades federativas también son entes obligados a cumplir los compromisos asumidos en la normatividad internacional y, por tanto, requieren de herramientas específicas que diagnostiquen las situaciones que obstaculizan el ejercicio de los derechos hu-

manos, para así establecer las acciones que se deben emprender para superarlas.

En Oaxaca, para asumir parte de dicho compromiso, en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 (PED) se estableció como eje transversal de acción el enfoque de derechos humanos, aplicable a todas las políticas públicas locales y todas las entidades y dependencias de la administración pública estatal. Para cumplir con esa responsabilidad, se planteó como estrategias, entre otras, la elaboración de un diagnóstico y un programa de derechos humanos en el nivel local,<sup>3</sup> de los cuales se deriva la competencia y sustento para desarrollar el presente ejercicio.

Asimismo, el artículo 2 de la Ley de Planeación del Estado de Oaxaca establece que dicho proceso se llevará a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Gobierno del Estado sobre el desarrollo inte-

---

**3 PED Estrategia 1.1** Elaboración de un diagnóstico estatal de derechos humanos, considerando los estándares emanados del derecho internacional de los Derechos Humanos, con la participación de la sociedad civil, instituciones académicas, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, contando con la asesoría técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). **PED Estrategia 1.2.** Elaboración de un Programa Estatal de Derechos Humanos en el Estado de Oaxaca, con la participación de la sociedad civil, instituciones académicas, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, contando con la asesoría técnica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (pp. 51-52).

gral de la entidad y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos sociales, culturales, económicos y políticos contenidos en la CPEUM.

Además de lo impulsado mediante las instancias públicas y lo establecido en la normatividad local, un factor fundamental y decisivo para la realización de un diagnóstico de derechos humanos en Oaxaca fue la participación e involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso, ya que su disposición para coordinarse corresponsablemente entre ellas y a su vez

con las distintas instancias públicas, es reflejo de la voluntad política que prevalece en la ciudadanía de la entidad para impulsar acciones que impulsen el efectivo disfrute de los derechos humanos.

En ese sentido, atender el cumplimiento de los derechos humanos desde el ámbito local con herramientas de planeación es fundamental para alcanzar los estándares establecidos en las normas internacionales mediante la utilización de estrategias de mediano y largo plazo.



# E

## EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

### Definición

**E**l enfoque de derechos humanos es un marco conceptual, normativo y metodológico que utiliza como base y referencia lo establecido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Dicho enfoque puede ser aplicado en distintos ámbitos, por tanto, su objetivo con los Estados es que las distintas estrategias, procesos, políticas públicas, programas, marcos normativos y actividades que realiza –incluyendo todos sus niveles y poderes de gobierno– consideren y se desarrollen de acuerdo con lo establecido en la normatividad internacional.

Su construcción conceptual y operativa inició en el diseño de estrategias de desarrollo y combate a la pobreza, con la intención de emplearlo de forma transversal en las obligaciones y los principios establecidos en el DIDH.

La idea esencial tras la adopción del enfoque de derechos humanos en el ámbito del desarrollo y la reducción de la pobreza [fue] que las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar estrategias en esa dirección se deben basar explícitamente en las normas y principios establecidos en el DIDH (Abramovich, 2006, p. 40).

Asimismo, las responsabilidades adquiridas por los Estados a partir de los instrumentos internacionales coadyuvan en la planeación, implementación y evaluación de los programas de desarrollo, las estrategias, procesos y actividades gubernamentales, los marcos normativos nacionales y locales, y las resoluciones de los sistemas de impartición de justicia. De esa mane-

ra, el enfoque de derechos humanos aplicado de forma transversal en los fines y actividades del Estado colocan la nueva concepción de definir a las personas como sujetas de derechos.

## Obligaciones del Estado

Existe la posibilidad de que cualquier persona o grupo viole derechos humanos, sin embargo, de acuerdo con la normatividad internacional vigente, los Estados son quienes deben de asumir obligaciones generales para el cumplimiento de esos derechos. Así, los Estados, al ser parte de los instrumentos del DIDH, asumen la responsabilidad de respetar, proteger y cumplir con los derechos, y aunque existen algunas obligaciones específicas por cada uno de ellos, en general éstas se aplicarán para los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (OACNUDH, 2011).

Las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos se establecen en el artículo I de su Constitución Política de la siguiente forma:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley (ver cuadro 1).

## Contenido de los derechos humanos

El DIDH es el conjunto de normas desarrolladas por la comunidad estatal que dotan de contenido a los derechos humanos y establecen una serie de obligaciones para los Estados. Por tanto, en él también encontramos los contenidos que estructuran el enfoque de derechos humanos. El cuerpo jurídico de las normas internacionales establece el contenido obligatorio de los Estados para con los derechos humanos, que a su vez nos permite conocer de qué se tratan o qué significan los mismos.

Algunas fuentes del DIDH son: los nueve tratados básicos en materia de derechos humanos –los cuales también se conocen como pactos o convenios– que constituyen el sistema universal de derechos humanos;<sup>4</sup> la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre junto con la Convención Ameri-

---

4 Los tratados básicos en materia de derechos humanos son: el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; Convención Internacional para la Protección de Todas las personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**Cuadro I. Obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos establecidas en la Constitución política**

Tipo de obligación	Descripción
Respetar	El Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal) e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo o judicial), debe abstenerse de interferir con el goce de los derechos humanos.
Proteger	Las y los agentes estatales, en el marco de sus respectivas funciones, deben adoptar medidas (como crear marcos jurídicos adecuados o la maquinaria institucional necesaria) para prevenir las violaciones a los derechos humanos, especialmente por parte de los particulares, pero también de los entes públicos. Esta obligación incluye la necesidad de crear todos los mecanismos o garantías necesarias para hacerlos exigibles ante tribunales, órganos cuasi jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos u órganos de supervisión.
Garantizar	Tomar acciones que permitan el acceso a los derechos humanos y garantizar su disfrute cada vez que una persona (o grupo) no pueda, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí misma con los recursos a su disposición. Implica crear la infraestructura legal e institucional de la que depende la realización práctica del derecho; a diferencia de la obligación de proteger, el principal objetivo aquí es darle efectividad a los derechos. Esta obligación también incluye que los Estados deban tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, así como de reparar el derecho violado.
Promover	Se refiere a la adopción de medidas de largo alcance para la realización del derecho. Se trata de una obligación de carácter netamente progresivo para lograr cambios en la conciencia pública, en la percepción, en el entendimiento, o en la capacidad de afrontar un determinado problema.

*Nota:* Cuadro elaborado con información de la OACNUDH (2011). *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos.* México, p. 12.

cana de Derechos Humanos, que son los dos principales documentos del sistema interamericano de derechos humanos; los protocolos derivados de esos tratados; las declaraciones, principios, directrices, informes y códigos de conducta impulsados desde los mecanismos de protección internacional y regional; las sentencias y resoluciones de los diversos órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos; y las observaciones generales, recomendaciones y opiniones consultivas provenientes de los Comités de Naciones Unidas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y los relatores temáticos o por país.

Adoptar el enfoque de derechos humanos implica conocer y aplicar el contenido obligatorio establecido en el DIDH en cualquiera de las funciones del Estado, es decir, recuperar lo comprendido en las normas internacionales y darles vida mediante actividades que realizan los gobiernos, ya sea en el ámbito ejecutivo, legislativo y judicial o en los niveles, federal, estatal o municipal.

## **Principios transversales**

**U**n elemento más del enfoque de derechos humanos son los principios transversales, éstos también se encuentran dentro del DIDH y son indispensables para generar una base que favorezca la realización de los derechos humanos o el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados.

## **Igualdad y no discriminación**

Este principio es a su vez un derecho consagrado en los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La no discriminación es un derecho base para el goce del resto de los derechos y supone una amplia gama de obligaciones a cargo del Estado. El artículo 1 de la CPEUM alberga este derecho desde 2001 y su contenido se reforzó con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011.

El derecho a la igualdad obliga a los Estados a velar por la observancia de los derechos humanos sin discriminación por motivo alguno, incluidos el sexo, el origen étnico, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la posición económica, el nacimiento, la edad, la discapacidad, la preferencia sexual, la identidad de género o la condición social o de otro tipo.

Los sistemas de planeación, los procesos de implementación y los mecanismos de evaluación que generen los gobiernos deben coadyuvar en la eliminación de las causas subyacentes y sistémicas de la discriminación, con el fin de promover una igualdad auténtica y sustantiva.

## **Participación**

La participación es un principio de aplicación transversal dentro del enfoque de derechos

humanos, lo cual significa que debiera cruzar por los diferentes procesos que los Estados emprenden para cumplir sus obligaciones en la materia.

La participación va mucho más allá de la mera consulta o de ser un apéndice técnico al diseño de los proyectos, (...) ha de considerarse más bien como algo que promueve una conciencia crítica y la adopción de decisiones como base para una ciudadanía activa (ACNUDH, 2006, p. 26).

Contar con un proceso participativo eficaz es un factor clave para el éxito de cualquier proceso. Con ello se aumenta el sentido de apropiación y de control sobre las actividades gubernamentales y ayuda a asegurar que las intervenciones estén adaptadas a la situación de las personas que se supone deben beneficiar.

Esta participación debe potenciar las capacidades de las personas, tomarlas como sujetas de derechos y colocarlas como el eje de la acción pública, especialmente quienes se encuentran en situación de exclusión y/o discriminación, y considerar diversas estrategias para hacerla efectiva.

### **Transparencia y rendición de cuentas**

Se refiere a los procesos que demandan al gobierno mostrar, explicar y justificar el cumplimiento de sus obligaciones en la realización de los derechos mediante los diversos

mecanismos que disponga para ello. Estos mecanismos comprenden la provisión de información, monitoreo, control, evaluación, fiscalización y sanción.

### **Educación en derechos humanos**

De acuerdo con la ACNUDH y Equitas, “la educación en derechos humanos son todos los conocimientos sobre los cuales se construyen el aprendizaje, las aptitudes, las actitudes y los comportamientos en el ámbito de los derechos humanos” (2010, p. 9).

El objetivo de este principio parte de que todas las personas son responsables en cierta medida de que los derechos humanos se realicen en sus comunidades y sociedades, por tanto, comparten la obligación ética de conocerlos y comprenderlos para impulsar su cumplimiento. La intención es activar mecanismos preventivos de largo plazo respecto de las violaciones de derechos humanos y los conflictos violentos, al mismo tiempo, promover la participación efectiva y el desarrollo sostenible de las naciones.

Teniendo en cuenta las premisas anteriores, resulta fundamental considerar a los funcionarios de las instituciones públicas como uno de los principales públicos para la aplicación de este principio.

# M



## METODOLOGÍA

**E**l procedimiento para construir el Diagnóstico de Derechos Humanos de Oaxaca (DDHO) fue retomado de la “Metodología para elaborar diagnósticos y programas de derechos humanos en las entidades federativas” de la OACNUDH y de algunos elementos de la experiencia acumulada de otras localidades en el desarrollo del mismo proceso, sobre todo la realizada en el Distrito Federal.

Es importante mencionar que dicha metodología no necesariamente se enfoca en detallar los pasos para la elaboración de los documentos tanto de diagnóstico como de programa, sino que pone énfasis en el proceso mediante el cual se elaboran los mismos, es decir, en la participación efectiva y equitativa de los actores al momento de la construcción. En este sentido, la estructura del documento y los mecanismos de participación y retroalimentación establecidos durante la elaboración del DDHO también fueron producto de las definiciones que tomó el Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de Oaxaca (Comité Coordinador) de acuerdo con el contexto y las necesidades específicas de dicha entidad federativa.

Con las anteriores premisas, a continuación se detallan los pasos dados para la formulación del DDHO:

### **Instalación y funcionamiento del Comité Coordinador**

**D**e acuerdo con la metodología de la OACNUDH, la principal función de los Comités Coordinadores es organizar las ac-

tividades para la construcción de los documentos de diagnóstico y programa con un esquema participativo. Por ello, la instalación del Comité Coordinador en Oaxaca, mediante la firma de una carta compromiso, fue el punto de partida para la elaboración del diagnóstico.

Este órgano plural y colegiado se instaló el 10 de diciembre de 2011 y lo integraron:

- La Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos del Gobierno del Estado de Oaxaca, como representante del poder ejecutivo;
- La Dirección de Derechos Humanos, como representante del poder judicial;
- La Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado de Oaxaca, como representante del poder legislativo;
- La Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca;
- Iniciativa Ciudadana Oaxaca, A.C.; El Centro de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco Briseño”, A.C.; Luna del Sur, A.C. y el Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C., como representantes de las organizaciones de la sociedad civil;
- La Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO) y el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social Unidad Pacífico-Sur (CIESAS), como representantes de las instituciones académicas; y,
- La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos (OACNUDH) como observadora permanente.

El proceso para asumir las representaciones tanto de la sociedad civil, como del sector académico estuvo coordinado por la OACNUDH mediante un proceso amplio de difusión que abarcó tres regiones de Oaxaca (Mixteca, Costa y Sierra Norte) y de una serie de reuniones en las cuales se tomaron decisiones colegiadas para seleccionar a las organizaciones y las instituciones que participarían como portavoces ante el Comité Coordinador.

Enseguida de la instalación, se establecieron los Lineamientos de Operación para el funcionamiento del órgano colegiado en el cual se dispuso la celebración de reuniones plenarias ordinarias (mensuales) y extraordinarias, así como la instalación de los grupos de trabajo necesarios para resolver asuntos específicos como: los ajustes necesarios para adaptar la metodología al contexto local, la definición de los temas por abordar en el diagnóstico, la revisión de los avances en la elaboración de los capítulos, las consideraciones presupuestales, las necesidades logísticas para el desarrollo de las reuniones y las mesas de trabajo para la retroalimentación de los capítulos, entre otros.

Asimismo, se designó una Secretaría Técnica para impulsar las funciones del Comité Coordinador establecidas en los lineamientos de operación. Dicha figura se encargó de dar seguimiento a los acuerdos y generar las siner-

gias necesarias entre los sectores para lograr la consecución de las metas acordadas. Durante la elaboración del DDHO, la Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos del Gobierno de Oaxaca, la Universidad Autónoma “Benito Juárez” y el Centro de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco Briseño”, A.C. ocuparon el cargo de Secretaría Técnica. Dicha modalidad fue adoptada con la intención de propiciar espacios de confianza y trabajo corresponsable entre sociedad civil y gobierno.

En los lineamientos de operación también se estipuló la preferencia de las decisiones por consenso, sin embargo, cada uno de los participantes, a excepción de la OACNUDH, tuvo derecho a voz y voto para tomar resoluciones en caso de ser necesario, mediante mayoría simple. Cabe resaltar que el funcionamiento del Comité Coordinador requirió de un esfuerzo importante para los actores involucrados, ya que su participación, en el caso de la sociedad civil y la academia, fue voluntaria.

## **Definición de la estructura**

**E**l diagnóstico aborda los derechos humanos de diez grupos de población y un tema específico:

- ▼ Derechos de las personas con discapacidad,
- ▼ Derechos de las niñas, niños y adolescentes,

- ▼ Derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersexo,
- ▼ Derechos de las personas defensoras de derechos humanos,
- ▼ Derechos de las mujeres,
- ▼ Derechos de las personas migrantes,
- ▼ Derechos de las y los jóvenes,
- ▼ Derechos de los pueblos y comunidades indígenas,
- ▼ Derechos de las personas afrodescendientes,
- ▼ Derechos de las personas que viven con VIH y SIDA, y
- ▼ Derecho a la libertad de expresión.

Los grupos fueron elegidos con base en el análisis de la estructura de otros documentos como el Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos de 2003 y el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2008, además de los temas colocados en el diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016 y la experiencia acumulada de las organizaciones de la sociedad civil.

El Comité Coordinador definió una lista común de derechos y temas particulares para abordar las problemáticas de los grupos de población que integrarían el diagnóstico, dejando siempre la puerta abierta para incluir aspectos que en dado caso reflejaran particularidades necesarias (ver cuadro 2).

Se eligió sólo abordar grupos de población con la intención de evidenciar las situaciones particulares que viven algunos sectores so-



ciales en el nivel local y visibilizar a través de los derechos y temas comunes el contexto general sobre el ejercicio de las libertades fundamentales en la entidad.

Una vez definidos los grupos de población, los derechos y temáticas que servirían como guía para el análisis de las problemáticas, se acordó la estructura para presentar los capítulos:

Establecimiento del contenido de los derechos del grupo de población con base en la

normatividad internacional y su reflejo en la legislación en los niveles nacional y local.

Descripción contextual respecto al ejercicio de los derechos del grupo de población en el marco de los ejes: derechos civiles y políticos; derechos económicos sociales y culturales; temas del PND y, problemáticas particulares del grupo de población.

Análisis de los programas y las políticas públicas emprendidas por las autoridades locales para posibilitar el ejercicio de los de-

**Cuadro 2. Grupos de población que integran el diagnóstico y lista de derechos**

<p>Grupos de población</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Derechos de las personas con discapacidad,</li> <li>▲ Derechos de niñas, niños y adolescentes,</li> <li>▲ Derechos de la población lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexo,</li> <li>▲ Derechos de las personas defensoras de derechos humanos,</li> <li>▲ Derechos de las mujeres,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Derechos económicos, sociales y culturales: derecho al trabajo, derecho a la salud, derecho al desarrollo, derecho a la vivienda, derecho a la alimentación, derecho a la educación.</li> <li>▲ Derechos civiles y políticos: derecho a la vida; derecho a la integridad personal; derecho a la libertad y seguridad personal; derecho al debido proceso legal; derecho a la personalidad jurídica; derecho a la libertad de expresión, opinión e información; derecho a la libertad de asociación y reunión pacífica, y derecho a la igualdad y a la no discriminación.</li> </ul>	<p>Derechos Humanos</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Derechos de las personas migrantes,</li> <li>▲ Derechos de las personas jóvenes,</li> <li>▲ Derechos de los pueblos y comunidades indígenas,</li> <li>▲ Derechos de las personas afrodescendientes,</li> <li>▲ Derechos de las personas que viven con VIH y SIDA, y</li> <li>▲ Derecho a la libertad de expresión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ Combate a la violencia.</li> <li>▲ Fenómeno migratorio.</li> <li>▲ Perspectiva de género.</li> <li>▲ Sistema de salud.</li> <li>▲ Sector educativo.</li> <li>▲ Desarrollo.</li> <li>▲ Tierra, territorio y recursos naturales.</li> <li>▲ Conflictividad social y agraria.</li> <li>▲ Seguridad ciudadana.</li> <li>▲ Democracia y participación ciudadana.</li> </ul>	<p>Temas del Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016</p>

rechos del grupo de población, identificando aciertos, vacíos y deficiencias.

Formulación de recomendaciones por grupo de población como base para la elaboración del Programa de Derechos Humanos de Oaxaca.

## Obtención y análisis de la información, y elaboración de documentos

Para construir el DDHO se utilizaron fuentes secundarias de información, por tanto, primero se hizo un vaciado de documentos disponibles utilizando la siguiente matriz (ver cuadro 3).

En la mayoría de los casos la información detectada en los diversos documentos disponibles fue suficiente para plantear el contenido

de los derechos y las principales problemáticas a las que se enfrentaban los grupos de población, sin embargo, para conocer al detalle el funcionamiento e impacto de los programas y políticas públicas de las autoridades locales, fue necesario realizar solicitudes escritas y reuniones de trabajo –la mayoría canalizadas mediante la Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos del Gobierno de Oaxaca– con entidades y dependencias públicas para identificarlas.

Una vez ubicadas las fuentes, se procedió a la elaboración de borradores por capítulo, utilizando como eje de análisis el contraste entre lo establecido en las normas internacionales y la situación prevaleciente en Oaxaca respecto de los grupos de población referida en encuestas, diagnósticos, registro de casos, entre otros. La elaboración de dichos documentos se asumió en el seno del Comité Coordinador, designando a responsables específicos para facilitar la coordinación y rendición de cuentas.

**Cuadro 3**

Derecho	Marco normativo				Recomendaciones				Análisis local		Temas	Temas adicionales	Análisis Institucional		Actores a consultar
	Internacional	Regional	Nacional	Local	Órganos	Procedimientos Especiales	CNDH	CEDH	Casos	Diagnósticos /Informes			Programas, políticas públicas, informes de gobierno y GLOSA	Presupuesto	

El paso siguiente fue convocar a mesas de trabajo integradas por sociedad civil, autoridades locales (incluyendo los tres poderes de gobierno) e investigadores y académicos, para discutir, retroalimentar y en dado caso validar lo contenido en los borradores preparados por el Comité Coordinador. La intención fue ofrecer un primer piso común de análisis para los sectores interesados en discutir y aportar en cada uno de los temas. Después de las Mesas de Trabajo se incorporaron las observaciones vertidas en el espacio para alcanzar una versión final de cada capítulo, mismas que nuevamente revisaron y validaron integrantes del Comité Coordinador antes de ser publicadas. Algunos capítulos requirieron de la realización de más de una mesa de trabajo para ser debidamente retroalimentados y validados.

## **Participación efectiva: mesas de trabajo para la retroalimentación y validación de los contenidos**

La OACNUDH considera la participación efectiva principio fundamental para el desarrollo de su metodología, por ello, los contenidos del DDHO fueron sometidos a una serie de consultas amplias entre organizaciones de la sociedad civil, investigadores y académicos, servidores públicos, diputados, jueces y

magistrados para mejorarlos, fortalecerlos e incluso reformularlos.

La intención fue considerar de la manera más amplia posible las opiniones y perspectivas de los sectores que convergen en Oaxaca respecto del ámbito de los derechos humanos y, sobre todo, el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Para ello, el Comité Coordinador decidió llevar a cabo mesas de trabajo para retroalimentar y validar el contenido de los borradores de cada capítulo.

En principio, se desarrolló una mesa de trabajo por cada capítulo, es decir, por cada grupo de población, aunque en algunos casos fue necesario llevar a cabo dos o más de ellas para agotar por completo la discusión de los contenidos.

Las mesas de trabajo se convocaron y desarrollaron de la siguiente forma:

1. *Identificación de participantes:* El Comité Coordinador elaboró una primera lista de participantes por cada mesa, misma que retroalimentaron organizaciones de la sociedad civil y expertos externos al comité, con la finalidad de fortalecer la convocatoria de actores clave. El objetivo fue tener un primer inventario de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones públicas y personas expertas académicas de Oaxaca que por su trabajo podrían aportar considerablemente en cada uno de los capítulos.
2. *Convocatoria:* Una vez hecha la identificación de participantes, la Secretaría

Técnica dirigió invitaciones personalizadas mediante oficios y correos electrónicos, las cuales llegaron a sus destinatarias con al menos dos semanas de anticipación. La intención fue ofrecer un tiempo considerable para el análisis de los documentos y la formulación específica de aportaciones y comentarios. Aunque la convocatoria fue dirigida, también se realizó una invitación extensa por correo electrónico para que las organizaciones que no trabajaban el tema tuvieran la posibilidad de participar en la retroalimentación de todos los documentos de su interés. Por otro lado, aunque las mesas se realizaron en la ciudad de Oaxaca, la convocatoria no se limitó a las organizaciones con sede en ésta: se facilitó el traslado de participantes de las distintas regiones de la entidad hacia la ciudad.

3. *Documentos de trabajo:* Junto con la convocatoria, las personas participantes recibieron el documento-borrador de cada capítulo como insumo para la discusión en las mesas de trabajo. La intención fue abrir completamente al escrutinio de quienes participaron los contenidos de cada capítulo.
4. *Método para la discusión y recolección de observaciones:* Para coordinar las discusiones, se nombró a una persona como

moderadora, quien en algunas ocasiones también asistió como experta en el tema abordado. La estructura del borrador fungió como guía para abordar consecuentemente las problemáticas de cada grupo de población. Esta definición evitó la dispersión de las participaciones y brindó certeza respecto de la incorporación de las observaciones, ya que se identificaron los párrafos específicos en los cuales debía incorporarse, eliminarse o reformularse la información. Se establecieron relatorías simultáneas y fueron grabadas todas las sesiones.

5. *Cierre y vínculo posterior con las personas participantes:* Todas las observaciones fueron incorporadas en una relatoría, a la cual se dio lectura al finalizar cada mesa de trabajo. En los capítulos que fueron retroalimentados por dos ocasiones, hubo oportunidad para que quienes hicieron aportaciones verificaran la integración de sus aportaciones.

Además de ser el vehículo para retroalimentar, socializar y fortalecer los contenidos del DDHO, las mesas de trabajo se perfilaron también como espacios entre la sociedad civil, la academia y las instituciones públicas, donde dialogaron acerca de la definición de sus problemas comunes y la posibilidad de solucionarlos.



## CONTEXTO GENERAL DEL ESTADO DE OAXACA

**D**e acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (INEGI, 2012), Oaxaca tiene una población de 3 millones 801 mil 962 habitantes, 1 millón 819 mil 008 son hombres y 1 millón 982 mil 954 son mujeres. El grupo poblacional de entre 14 y 65 años es el más significativo, ocupando el 60.4% del total de la población. En 2010 el porcentaje de migrantes internacionales en comparación con la población residente fue de 1.5%, ocupando el 4° lugar a nivel nacional. La edad mediana en la entidad es de 24 años, aunque hay comunidades donde es de 40 años por la alta migración de las personas jóvenes.

Es la entidad federativa con mayor diversidad étnica y lingüística de México. En el actual territorio oaxaqueño conviven 18 grupos étnicos de los 65 que hay en México: mixtecos, zapotecos, triquis, mixes, chatinos, chinantecos, huaves, mazatecos, amuzgos, nahuas, zoques, chontales de Oaxaca, cuicatecos, ixcatecos, chocholtecos, tacuates, afro mestizos de la costa chica y en menor medida tzotziles; [...] y se encuentran] distribuidos en 2,563 localidades (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2013).



En Oaxaca más del 60% de la población se reconoce como indígena. Asimismo, 1 millón 165 mil 186 personas hablan alguna lengua indígena, lo cual representa un 34.2% de su población (considerando como total la de 5 años y más). Dentro de los hablantes de alguna lengua indígena, el 82.3% también habla español, mientras que el 16.2% sólo habla su



lengua indígena. Esto convierte a Oaxaca en la entidad federativa con mayor cantidad de hablantes de alguna lengua indígena en todo el país. Las lenguas mayormente habladas por las personas oaxaqueñas son: el zapoteco 31.1%, el mixteco 21.9%, el mazateco 14.5%, el mixe 9.8%, el chinanteco 9.1% y el resto de las lenguas indígenas 12.8% (INEGI, 2012).

En 2012 la esperanza de vida al nacer fue de 75 años. En 2011, se registraron un total 98 mil 888 nacimientos, de los cuáles, el 0.5% correspondieron a mujeres menores de 15 años, el 16.8% a mujeres de entre 15 y 19 años, el 71.3% a mujeres de 20 a 39 años y el 2.3% a mujeres de 40 años y más, (9.1% correspondió a mujeres a quienes no se les identificó la edad). El 37.6% de los nacimientos en instituciones públicas fueron por cesárea y el 25.7% del total de hogares en Oaxaca tienen una jefatura femenina (INEGI, 2012).

Oaxaca tiene 8 regiones geográficas: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Norte, Sierra Sur y Valles Centrales. Cuenta con 570 municipios y 10,496 localidades. Las dos ciudades que superan los 100 mil habitantes son: Oaxaca de Juárez, capital de la entidad federativa, y San Juan Bautista Tuxtepec. Su densidad de población es de 41 habitantes por kilómetro cuadrado y poco más de la mitad de la población oaxaqueña vive en localidades menores a 2,500 habitantes (INEGI, 2012).

Existen 934 mil 055 viviendas particulares habitadas, en ellas residen un promedio de 4

personas por vivienda.<sup>5</sup> De este universo, el 69.5% de viviendas cuenta con agua entubada, el 70.8% con drenaje y el 94.3% con energía eléctrica. En conjunto, el 29% de las viviendas oaxaqueñas cuenta con los tres servicios (agua entubada, drenaje y energía eléctrica), lo cual coloca a la entidad en el lugar número 32, es decir, en el último a nivel nacional en la cobertura de dichos servicios básicos. Por otro lado, el 75.7% de las viviendas oaxaqueñas disponen de una televisión, mientras que el 14.4% cuenta con una computadora y el 7.8% con internet. En 2011, se otorgaron 54 mil 983 créditos para la vivienda (INEGI, 2012).

Dentro de la población de 15 años y más, el 16.3% es analfabeta, ubicándose como número 30 a nivel nacional, sólo después de Guerrero y Chiapas. Dentro de este mismo rango poblacional (15 años y más), el 13.8% no cuenta con escolaridad, el 61.6% tiene educación básica, el 0.1% estudios técnicos o comerciales con primaria terminada, el 14.2% educación media superior y el 9.9% educación superior. El grado promedio de escolaridad<sup>6</sup> es de 6.9. Oaxaca tiene 1 millón 195 mil 400 alumnos y alumnas, y 65 mil 320 maestros y maestras, en promedio 18.3 alumnos por cada maestro. Además existen 8 mil 089 habitantes por cada biblioteca pública (INEGI, 2012).

5 Esta cifra no incluye la población sin vivienda ni el Servicio Exterior Mexicano.

6 Entendido este dato como los grados cursados.

La entidad cuenta con mil 541 unidades médicas de consulta externa y hospitalaria pertenecientes a instituciones públicas y 116 establecimientos privados de servicios de salud. Al año 2010, el 56% de la población total se encontraba afiliada a los servicios de salud. Dentro de las instituciones públicas de salud, el equipo médico con el que cuentan se contabiliza de la siguiente manera: 235 equipos de rayos x (incluyendo los dentales y portátiles), 141 electrocardiógrafos, 64 equipos de ultrasonido, 168 unidades dentales y 6 tomógrafos. Existe un promedio de 1.4 médicos de instituciones públicas por cada mil habitantes y 43.5 unidades médicas públicas por cada 100 mil habitantes (INEGI, 2012).

Las principales causas de defunciones en la entidad son: enfermedades del corazón (excluyendo el paro cardíaco) 17.5%, diabetes mellitus 12%, tumores malignos 10.6%, enfermedades del hígado 7%, enfermedades cerebrovasculares 6.3%, accidentes 5.9%, agresiones 3.3%, desnutrición y otras deficiencias nutricionales 3.3%, enfermedades pulmonares obstructivas crónicas 2.7%, insuficiencia renal 2.2%, otras causas 29.3% (INEGI, 2012).

La proporción de la población de 14 años y más disponible para la actividad económica (tasa neta de participación económica) es de 61.6%, es decir, 2 millones 805 mil 976 personas (el 79.7% son hombres y el 46.3% son mujeres), de éstas, el 96.7% se encuentra ocupada en el mercado de trabajo (tasa de ocupación). La condición de actividad económica de ese 96.7% que se encuentra

ocupado se distribuye de la siguiente manera: empleadores 4.1%, trabajadores por cuenta propia 38.7%, trabajadores subordinados y remunerados<sup>7</sup> 41.3% y trabajadores no remunerados 15.9%.

De acuerdo con datos de 2012, la mayor parte de la población ocupada en Oaxaca percibe hasta 2 salarios mínimos mensuales (41.8%), el 26 % no recibe ingresos, el 24.1% percibe más de 2 y hasta 5 salarios mínimos al mes, y el 4.1% recibe más de 5 salarios mínimos mensualmente (INEGI, 2012).

El salario mínimo vigente general para Oaxaca a partir del 1 de enero de 2014 es de 63.77 pesos diarios (Comisión Nacional de Salarios Mínimos, 2014). Si cruzamos este dato con la percepción mensual de la población ocupada, tenemos que el 41.8% de esta población percibe aproximadamente 3 mil 826.2 pesos al mes, mientras que el 4.1% percibe 9 mil 565.5 pesos al mes o más, aproximadamente.

En promedio, la población ocupada de Oaxaca trabaja 40.7 horas a la semana y el ingreso promedio por hora trabajada es de 25 pesos. La población económicamente activa que se encuentra desocupada pero que está buscando trabajo representa el 3.3%. En 2011, se conocieron 505 emplazamientos a huelga

<sup>7</sup> Incluye asalariados y a todas aquellas personas que en el desempeño de su actividad reconocen depender de un jefe o superior, pero sin recibir un salario como forma de pago, percibiendo otras modalidades tales como comisiones, honorarios, destajo, propinas, etcétera.

donde se vieron involucrados 41 mil 571 trabajadoras y trabajadores, de dichos emplazamientos 324 fueron resueltos (INEGI, 2012).

Al año 2011, la población de 18 años y más en Oaxaca fue de 2 millones 458 mil 646 personas, de éstas, 445 mil 740 (18.1%) fueron víctimas del delito. En ese mismo año, INEGI logró captar 546 mil 058 delitos ocurridos, de los cuales el 12.7% fueron denunciados y 87.3% no fueron denunciados. Dentro de los delitos captados, en el 90.2% se declaró algún daño: 54.1% de tipo económico, 29.7% de tipo emocional o psicológico y 6.4% de tipo físico o laboral.

En ese mismo año, 4 mil 025 personas fueron procesadas y mil 437 sentenciadas por delitos del fuero común, los delitos más recurrentes fueron: golpes y lesiones, robo y homicidio. Asimismo, mil 754 personas fueron procesadas y mil 144 sentenciadas por delitos del fuero federal, los delitos más recurrentes fueron: actos ilícitos con armas, narcóticos y delitos contra la ecología y el medio ambiente (INEGI, 2012).

El Producto Interno Bruto<sup>8</sup> (PIB) de Oaxaca ascendió a 216 mil millones de pesos en 2011, con lo que aportó 1.6% del PIB nacional. Las actividades terciarias, entre las que se encuentran el comercio y los servicios de hoteles y

---

8 Entendido éste como la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos durante un determinado periodo de tiempo. El PIB es un valor libre de duplicaciones, el cual corresponde a la suma del valor agregado que se genera durante un ejercicio en todas las actividades de la economía (INEGI, 2012, p.64).

restaurantes, aportaron 63% del PIB estatal en 2011. [...Por otro lado, la entidad] recibió 6.6 millones de dólares por concepto de inversión extranjera directa (IED) en [...ese mismo año] (Secretaría de Economía, 2013).

En el periodo comprendido entre 1999 y 2012, Oaxaca recibió más de 107 millones de dólares por inversión extranjera directa, la cual se distribuyó principalmente en los siguientes sectores de la actividad económica: minería 42.5%, servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas 27.8%, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles 24.5%, industria manufacturera 5.3% y servicios profesionales, científicos y técnicos 0.1% (INEGI, 2012).

En Oaxaca la tenencia de la tierra para la producción se divide en los siguientes tipos: 33.3% ejidal, 40.9% comunal, 25.4% privada y 0.3% pública. Los principales cultivos cíclicos son: el maíz de grano, el sorgo de grano, el tomate rojo, la sandía y el frijol; y los principales cultivos perennes son pastos, caña de azúcar y limón (INEGI, 2012).

En 2012, se produjeron 2 mil 100 toneladas de plomo, 109 mil 588 kilogramos de plata y mil 48 kilogramos de oro. Oaxaca aporta el 0.9% de la energía eléctrica generada a nivel nacional, siendo el principal productor de energía eoloeléctrica del país (INEGI, 2012).

La entidad cuenta con aproximadamente 10 automóviles por cada 100 habitantes, cuenta con mil 383 vehículos para transportar pasaje y tiene registradas 57 radiodifusoras y 56 televisoras. Existen 64.3 suscriptores

de televisión restringida (incluye televisión por cable, vía satélite y vía microondas) por cada cien mil habitantes y mil 721 terminales satelitales instaladas para el servicio de telefonía rural (INEGI, 2012).

En 2010, Oaxaca tuvo un total de 51 mil 712 millones de pesos como ingresos estatales: 66.8% por aportaciones federales, 21.6% por participaciones federales, 7.5% por disponibilidad inicial, 1.6% por derechos y 2.6% por otros ingresos. Los egresos estatales ascendieron a la misma cantidad, 51 mil 712 millones de pesos, erogados de la siguiente manera: 45.6% destinado a subsidios, transferencias y ayudas; 16.3% a obras públicas y acciones sociales; 15.8% de recursos asignados a municipios; 7.1% para servicios personales y 15% a otros egresos (adquisición de bienes muebles e inmuebles, deuda pública, disponibilidad final, materiales y suministros, servicios generales y otros egresos) (INEGI, 2012).

Oaxaca cuenta con la quinta parte de los municipios del país (570 de los 2 mil 457 que tiene México). Existen por lo menos 10 municipios con menos de 300 personas, el más pequeño es Santa Magdalena Jicotlán (con 93 personas).

Las formas de organización política siguen patrones tradicionales indígenas en la mayor parte de ellos. Existen 417 municipios llamados de “sistema normativo tradicional”, donde la población participa de manera obligatoria en los distintos cargos administrativos, la mayor parte de ellos sin remuneración alguna. Adicionalmente todos los ciudadanos

tienen la obligación de participar en ciertos trabajos de beneficio colectivo, sin estipendio. Se conoce esto último como tequio. En las comunidades de alta migración estos también son realizados ahora por las mujeres.

El servicio o cargo y el tequio forman parte de la comunalidad que caracteriza la mayor parte de las poblaciones indígenas. De la comunalidad también forma parte la tierra comunal, la fiesta patronal y las distintas formas de cooperación como la guelaguetza o “mano vuelta”, como le llaman los antropólogos.

El 60 % de la propiedad agraria en el estado, pertenece a las comunidades indígenas. Varios conflictos agrarios en la entidad devienen de la imprecisión de los límites entre ellas. La cosmovisión indígena, la lengua, la cultura, las tradiciones y las formas de organización política y social, tienen una fuerte presencia en la sociedad entera.

Desde luego existen otras formas que conviven con ellas no siempre de manera armónica. Un considerable número de municipios (153) se rigen por el “sistema de partidos políticos”. Los partidos con mayor presencia en la entidad son el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN). Los conflictos electorales se dan tanto en este sistema como en el tradicional.

Durante la mayor parte del siglo XX y hasta el año 2010, el partido que ocupó la gubernatura fue el PRI. En ese año, una coalición de partidos integrada por el PAN, PRD, Partido del Trabajo (PT) y Partido Conver-

gencia por la Democracia obtuvo el triunfo en las elecciones para gobernador, dándose con ello una alternancia en el estado. En este mismo periodo electoral, el PRI perdió también la mayor parte de los escaños en el poder legislativo.

Para la alternancia influyó sin duda el deterioro que se vivió con anterioridad, su comportamiento más evidente se dio con las acciones suscitadas el 14 de junio de 2006, que años después y tras una serie de investigaciones, tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos como la Suprema Corte de

Justicia de la Nación catalogarían como violaciones graves a los derechos humanos. Dicha coyuntura alteró abruptamente la vida económica, social y política en la entidad.

En 2011, a iniciativa del poder ejecutivo se llevó a cabo una reforma constitucional, en esencia, cinco fueron sus ámbitos: una nueva relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo; el fortalecimiento del poder judicial; la autonomía de los órganos del estado; la instauración de mecanismos de democracia directa y una nueva gestión pública con orientación social.





# DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

## INTRODUCCIÓN

**E**l presente documento forma parte del Diagnóstico de derechos humanos de Oaxaca y su objetivo es reflejar la situación que viven los pueblos y comunidades en el ámbito local.

La profundidad en los temas y las problemáticas abordadas dependió en gran medida de la información y los datos disponibles a nivel local, por tanto, los derechos aquí expuestos no son limitativos, más bien, pretenden mostrar una parte de la realidad que se vive en Oaxaca respecto a este sector de población.

La vida de los pueblos originarios en lo que hoy se conoce como Oaxaca es compleja y abarca un largo periodo, desde 10 000 a.C., aproximadamente y un desarrollo que va desde organizaciones sencillas de recolectores-cazadores, hasta sociedades estratificadas con artesanos especializados, arquitectura monumental y sistemas de escritura (Winter, 1986).

Los indicios más remotos que registran la domesticación del maíz en los Valles Centrales datan del año 5 000 a.C. y los del frijol entre 4 000 y 3 000 a.C., lo cual da pistas de la transición definitiva entre la vida nómada y seminómada a la sedentaria (Winter, 1986). Además, se estima que desde hace 6 400 años comenzó el proceso de diversificación lingüística del tronco otomangue y que en esa clasificación esas familias lingüísticas tienen una antigüedad de entre cinco y cuatro mil



años, los subgrupos de dos mil y mil años, y las lenguas de mil años aproximadamente (Díaz-Couder, 2003).

Es a partir de entonces cuando se empiezan a diferenciar y a crear en forma paulatina diversas lenguas asociadas a las familias lingüísticas: zapotecana (zapoteco y chatino), mixteca (mixteco, cuicateco, amuzgo y triqui), popolocana (mazateco, popoloca, chocholteco e ixcateco) y chinantecana (chinanteco). También sucedió algo similar con el tronco mixe-zoqueano, del cual se derivan las familias mixeana y zoqueana, que dieron origen a las lenguas mixe y zoque (Díaz-Couder, 2003). Algunos investigadores señalan que la diversificación lingüística tuvo una relación directa con el desarrollo de la agricultura y la vida sedentaria.

Como puede verse en su clasificación, los pueblos originarios de Oaxaca tienen gran historia precolonial en Mesoamérica como sociedades campesinas, entendido este concepto por la relación directa que, para su sostenimiento, han tenido con la siembra del maíz, como un medio primordial de producción. Dicha relación, como la de muchos otros pueblos, le confiere a los pueblos primigenios de Oaxaca uno de los elementos fundamentales de su identidad.

La colonización española marcó una nueva etapa para los pueblos hasta entonces asentados en el territorio actual, los cuales al igual que el resto de los indígenas del país, sufrieron por la abrupta ruptura de sus sistemas de organización y de todos los órdenes de su

vida social, conduciéndolos a su decadencia y al establecimiento de una cruenta dominación ejercida por los conquistadores españoles, situación que no cambió con la independencia de la Nueva España, la que inició en 1821 con la construcción de la República mexicana.

Los pueblos indígenas siguieron sujetos a la explotación, al despojo de sus tierras y a relaciones asimétricas con los demás sectores de la sociedad nacional, lo cual ha persistido en todas las etapas de la historia nacional, incluso después de la Revolución mexicana, a principios del siglo xx (Maldonado B., 1986).

Las políticas instrumentadas por los gobiernos emanados de la Revolución iniciada en 1910 plantearon la construcción de un nuevo proyecto político en el país, el cual pretendió incorporar a los pueblos indígenas en aras de la llamada “unidad nacional”, misma que intentó borrar o destruir la diversidad cultural de la nación y las anteriores experiencias y formas de vida en aras de la supuesta integración de una nueva forma de gobierno basada en la democracia social.

Es importante mencionar que desde la instauración del orden colonial, el mundo indígena se fue empobreciendo y modificó sus propios proyectos de desarrollo, para convertirse en acciones de resistencia, situación que continúa en la actualidad. Al respecto Bonfil Batalla (1987) expresa que: “El patrimonio y el legado de estas civilizaciones primigenias no han desaparecido y permanecen actuantes en un mundo cultural y social subterráneo o profundo, pero encubierto con prácticas que

aparecen como occidentales y que tienen hondas raíces provenientes de esa herencia milenaria que nos ha sido conferida a todos los mexicanos” (p.11).

En los más de 500 años de proceso histórico entre ambos modelos de vida confrontados no se han encontrado ni en el sistema de vida colonial ni en el llamado sistema moderno, las vías para lograr un desarrollo que respete la dignidad de esos pueblos, los cuales siguen padeciendo injustos rezagos.

Hoy en día Oaxaca conserva su composición étnico-plural sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que la integran. En su territorio habitan los pueblos indígenas: amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, triques, zapotecos y zoques, además de los afromexicanos.<sup>9</sup>

Se debe mencionar que en la actualidad, lejos de existir una sociedad multiétnica estática, inerte y colonizada, se percibe en Oaxaca el resultado histórico del mosaico abigarrado de pueblos y culturas diversas que antaño constituyeron señoríos, reinos y naciones, y hoy se expresan, en pluralismo étnico y cultural que

9 Artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y artículo 2 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Los afromexicanos han realizado diversas manifestaciones en torno de su necesario reconocimiento como un pueblo con una identidad propia, no necesariamente vinculada a los pueblos originarios del estado.

transmite valores y da fortaleza a la identidad de los habitantes del estado y del país.

Sin embargo, contradictoriamente, la riqueza social y cultural de la entidad, así como las relaciones de desigualdad económica, subordinación política y discriminación social que persisten, han colocado a los indígenas y afromexicanos en una situación de desventaja frente a los otros sectores de la sociedad estatal, y ante ello su fortaleza ancestral de resistencia, lo que les ha dado un frente de lucha para estar en condiciones de resistir a la imposición de políticas de homologación y asimilación cultural a los cuales han estado sujetos por mucho tiempo.

El ámbito económico-social del mundo indígena de Oaxaca tiene especiales elementos que estructuran modos de vida específicos que se distinguen por sus formas de producción, organización social y sistemas de propiedad de la tierra, y adicionalmente por sus singularidades culturales como su cosmovisión, sus lenguas maternas, las tradiciones y creencias religiosas que aún persisten. Dichas formaciones sociales han recibido también el impacto de la globalización, la cual “articula distintas maneras en que las personas viven e internalizan transformaciones estructurales de la época y que afectan particularmente sus mundos inmediatos” (Carpinteiro, 2008).

La actividad agrícola continúa siendo fundamental para el sustento de esos pueblos y comunidades, la cual produce bienes para el autoconsumo, y en algunas regiones se ex-

tendió a la producción agro-comercial, como café, caña de azúcar, piña, maguey mezcalero, entre otros. Aun cuando coexistan ambos tipos de agricultura, en la mayor parte de los casos, los habitantes de esas comunidades participan como productores del sector primario o bien vendiendo su fuerza de trabajo como peones o asalariados. Por las razones expuestas y las históricas, en la mayor parte de las regiones del estado se establecieron estructuras de poder que han controlado los mercados regionales y locales, así como también la vida política y social de los pueblos y comunidades indígenas.

A pesar de que gran parte de los territorios indígenas del estado contaron con importantes fuentes de agua y climas relativamente benignos, cada vez con mayor incidencia y de manera dramática y contundente, hoy día las áreas productivas están afectadas gravemente por la deforestación y la erosión crecientes, haciéndolas estériles.

Por otra parte, el crecimiento demográfico, la escasez del agua —causada por las alteraciones ambientales y por el desvío mecánico de los cauces naturales—, la ausencia de otros bienes de capital necesarios para hacer eficiente y aumentar la productividad del suelo, la escasa rentabilidad de los cultivos tradicionales, la extensa tramitología para acceder a los programas sociales y los financiamientos para el desarrollo productivo, así como la exclusión de los indígenas de los niveles de toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo del campo son, entre otras, las causas

que determinan el agudizado proceso de pauperización de los indígenas oaxaqueños.

Sus perspectivas de desarrollo se relacionan directa y estrechamente con la pobreza, la migración, el incumplimiento de sus derechos fundamentales, así como de su exclusión política.

Ante la grave crisis económica y social agudizada en los últimos años, esos pueblos y comunidades han configurado algunas estrategias de sobrevivencia, entre las que sobresale la migración a través de la cual buscan fuentes de empleo y mejores ingresos.

## ¿A quiénes se considera indígenas?

El criterio lingüístico ha sido utilizado por algunas instituciones federales para determinar la población indígena del país, aunque es importante distinguir que no es el único, pues en los últimos años la autoadscripción<sup>10</sup> ha cobrado importancia como otro de los criterios para su consideración, como se señala en el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren personas*,

---

10 Por un lado, este indicador resulta ser el más democrático, porque el individuo mismo puede y debe definir su adjudicación étnico-cultural, pero a la vez, existe el peligro de ciertos sesgos por la no aceptación de la propia identidad debido a la discriminación y a los prejuicios sociales existentes, especialmente en zonas urbanas.

comunidades y pueblos indígenas,<sup>11</sup> elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2013), dado que se toma en cuenta el sentido de pertenencia a una comunidad o pueblo indígena con base en sus tradiciones y costumbres. Esto ha permitido considerar a personas que aun no siendo hablantes de una lengua indígena, comparten modos de vida y relaciones activas en el marco de su identidad cultural, como por ejemplo, la tenencia colectiva de la tierra o la elección de sus autoridades municipales bajo el sistema de normas comunitarias.

Al respecto, la Organización Mundial de la Salud, ha señalado que el concepto de pueblos indígenas considera a quienes:

- Se identifican a sí mismos y son reconocidos y aceptados por su comunidad como indígenas.
- Tienen una continuidad histórica demostrada con sociedades precoloniales o anteriores al asentamiento de otros pueblos.
- Tienen fuertes lazos con sus territorios y sus bienes naturales.
- Poseen sistemas sociales, económicos o políticos distintos.
- Conservan lenguas, culturas y creencias distintas.

<sup>11</sup> El protocolo se puede descargar de la siguiente dirección electrónica: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/protocolo-de-actuaci%C3%B3n-para-quienes-imparten-justicia-en-casos-que-involucren-personas-comunidades-y>

- Forman grupos no dominantes de la sociedad.
- Están dispuestos a mantener y reproducir sus entornos y sistemas ancestrales como pueblos y comunidades diferenciados (OMS, 2007).

Para afianzar la adopción de este criterio, la Secretaría de Asuntos Indígenas de Oaxaca sugiere en el marco de una nueva Reforma Constitucional propuesta en agosto de 2013, incorporar la autoadscripción a partir de los siguientes criterios:

#### **Objetivos:**

- La continuidad histórica con los pueblos existentes en territorios antes de la colonización y del establecimiento del estado de Oaxaca.
- La conservación de sus instituciones políticas, jurídicas, sociales, económicas y culturales, o parte de ellas.

#### **Subjetivos:**

- La reivindicación de los derechos a la diferencia y determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones, sus territorios y su identidad, como base de su existencia continuada como pueblo.
- La conciencia de su identidad indígena; es decir, la cuestión de la autoidentificación como indígena, hacia un pueblo

indígena y la aceptación por parte del mismo (SAI, 2013).

No obstante lo anterior, todavía hay una carga negativa y discriminatoria en la conceptualización misma de la categoría *indígena* en el país. Las cifras oficiales y académicas de la distribución demográfica de este sector son incompletas, la negación a la que recurren numerosas personas para evitar ser víctimas de exclusión ha impedido una cuantificación correcta de su densidad poblacional, lo cual provocó un subregistro considerable de esa población.

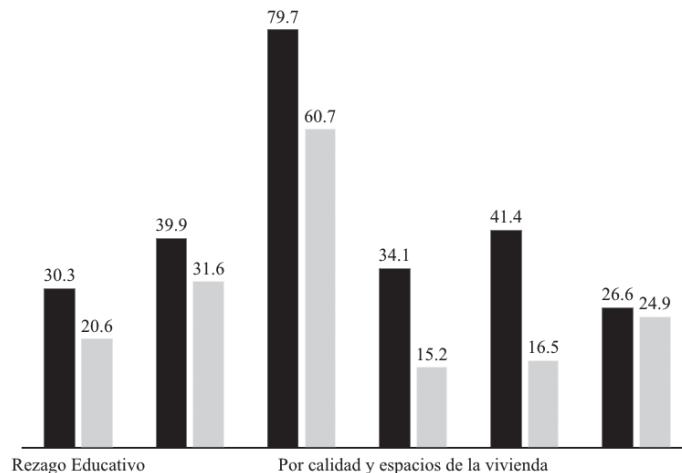
De conformidad con los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, del INEGI, la Secretaría de Asuntos Indígenas en el Estado de Oaxaca, existen 1 203 150 personas que hablan alguna lengua indígena, lo cual constituyen 31.6% de la población de tres años y más; de los cuales, 632 157 son mujeres y 570 993 son hombres. Así mismo, de acuerdo con dicho censo, 58% de la población se autoadscribe como perteneciente a alguno de los pueblos indígenas de la entidad. A su vez, en las regiones de la Costa Chica, Istmo, Cañada y Cuenca del Papaloapan, existe población afroamericana, de la cual no existen estadísticas oficiales.

Atendiendo a los datos de autoadscripción, 434 de los 570 municipios oaxaqueños son indígenas; de ellos, 313 tiene más de 70% de población indígena y 121 de 40 a 69% de población que se reconoce como indígena (SAI, 2013).

En cuanto a las mujeres indígenas oaxaqueñas, quienes representan poco más de 50% del total de los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, sus condiciones actuales de rezago y discriminación se deben sobre todo a su situación social, cultural y de género, aun cuando por muchos años han demandado la ampliación de su derecho a participar, en forma equitativa con los varones, en todos los espacios de la vida económica, política, social y cultural de sus pueblos y comunidades (ver cuadro 4 y gráfico 1).

Cabe resaltar que dentro de los territorios ocupados por los pueblos y comunidades indígenas, se localiza la mayor biodiversidad con que cuenta la nación, y particularmente la entidad preserva una parte importante de

**Gráfico 1. Indicadores de carencia social**



**Nota:** SAI (2013).

**Cuadro 4. Marginación y pobreza en municipios indígenas por auto-adscripción**

Estratos	Número de municipios	Población indígena auto-adscrita	% Del total	Número de municipios según grado de marginación					Población indígena en condiciones de pobreza		
				Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	Extrema	Modorada	Ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo
Con 70% y más	313	1,267,139	61.3	165	77	66	3	2	410,980	302,934	472,923
Con 40% y hasta 69,9%	121	491,447	23.8	20	31	59	7	4	87,397	176,195	119,906
Municipios indígenas	434	1,758,586	85.1	185	108	125	10	6	498,377	479,129	592,829
Con presencia indígena	13	200,591	9.7	0	3	4	4	2	9,776	24,430	13,903
Con población indígena dispersa	123	106,593	5.2	31	33	42	14	3	12,463	22,049	16,843
<b>Total</b>	<b>570</b>	<b>2,065,770</b>	<b>100.0</b>	<b>216</b>	<b>144</b>	<b>171</b>	<b>28</b>	<b>11</b>	<b>520,616</b>	<b>525,608</b>	<b>623,575</b>

**Nota:** DDHPO, con información tomada de la SAI (2013).

ese acervo natural. Lo anterior obedece en gran medida a que dentro de las culturas y conocimientos milenarios de estos pueblos, se ha favorecido la conservación de sus bienes naturales, debido a que consideran una relación armónica con el medio ambiente y el territorio, porque se concibe que las personas constituimos parte intrínseca de la naturaleza.

En contraste con la gran riqueza cultural, humana y natural de Oaxaca, los datos del

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) colocan a los pueblos y comunidades indígenas en condiciones de rezago social y altos niveles de pobreza y marginación, debido en gran medida a que han sido excluidos de los procesos de planeación, formulación, ejecución y evaluación de programas, políticas públicas, así como, de la aprobación de medidas legislativas que les beneficien y no continúen siendo

objeto de acciones paternalistas y de corte asistencial que solo han inhibido sus propias iniciativas de desarrollo, es decir, de las decisiones y participación económica y política.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera que los pueblos indígenas se caracterizan por tener mayor rezago en indicadores sociales y económicos respecto de la población no-indígena de México; además de que dicha población originaria tiene un índice de desarrollo humano de 11.3% menor al del promedio nacional. En el caso específico del ingreso per cápita, la brecha de la desigualdad se amplía a 17%.

Las condiciones de alto grado de rezago social, así como de pobreza y desigualdad persistentes, colocan a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca junto a los pueblos originarios de los estados de Guerrero, Chiapas y Puebla, en una condición de vulnerabilidad y discriminación para el goce y ejercicio de sus derechos, al acceso a la justicia, al trabajo, al desarrollo, a la educación, a la salud, a la vivienda, y a la alimentación, entre otros.

Ante ese panorama, y de acuerdo con la información sistematizada por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO) con datos del Coneval, Oaxaca presenta las siguientes posiciones en la estadística nacional sobre marginación, rezago social y educativo (ver cuadro 5).



## MARCO CONCEPTUAL

**L**os pueblos y comunidades indígenas son aquellas colectividades humanas ubicadas

en un territorio determinado que se caracterizan por haber dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían sus ancestros; conservan sus formas propias de comunicación (lenguas), concepciones, organización tradicional y política, así como instituciones de trabajo solidarias y gran sentido de identidad y pertenencia acentuado.

Han sido reconocidos como parte de la pluriculturalidad de México y como descendientes de poblaciones que habitaron en el territorio actual del país desde antes de iniciarse la colonización española y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (Carbonell, 2011).

Este concepto que es retomado en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, reglamentaria del artículo 16 de la constitución oaxaqueña, señala que los pueblos indígenas son aquellas colectividades humanas que dieron continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían sus ancestros antes de la creación del estado de Oaxaca.

El derecho a la libre determinación es el primer derecho colectivo que permite ejercer

todos los demás. Queda reconocido en los instrumentos internacionales como atributo de todos los pueblos y es considerado una herramienta esencial para la supervivencia y la integridad de sus sociedades y culturas.

El reconocimiento de que los pueblos indígenas tienen ese derecho “en su calidad de pueblo” es importante, porque ratifica el hecho de que, en virtud de su régimen jurídico de pueblo y no en virtud de una delegación de poder de los estados dentro de los cuales viven, pueden decidir libremente su régimen

político y buscar su desarrollo económico, social y cultural. Este matiz es importante, ya que implica la obligación por parte de los Estados de negociar con una entidad colectiva poseedora de derechos preexistentes a su creación e independientes de su buena voluntad. También puede incluir la posibilidad de un recurso exterior en caso de que no se pueda llegar a un acuerdo.

Algunos elementos fundamentales que distinguen a esos pueblos y comunidades, son los siguientes:

**Cuadro 5. Posición del estado de Oaxaca en los indicadores de marginación, rezago social y educativo a nivel nacional**

Estado	Indicadores							
	Marginación*		Rezago social**		Rezago educativo***		Índice de desarrollo humano (idh)****	
	Grado	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Grado	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Porcentaje	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Porcentaje	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Guerrero	Muy alto	1	Muy alto	1	51.4	4	0.7838	27
Chiapas	Muy alto	2	Muy alto	2	54.1	2	0.7754	28
Oaxaca	Muy alto	3	Muy alto	3	56.7	1	0.7746	29
Veracruz	Alto	4	Muy alto	4	47.5	5	0.7531	30
Puebla	Alto	5	Alto	5	46.6	6	0.7513	31
Hidalgo	Alto	6	Alto	6	51.9	3	0.7336	32

\* Estimaciones del CONAPO con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010.

\*\* Estimaciones del Coneval con base en el XII Censo de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, y Censo de Población y Vivienda 2010.

\*\*\* Información estimada con base al Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI, Proyecciones de Población CONAPO 2010-2030 (16 de abril 2013).

\*\*\*\* Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011, Equidad del Gasto Público: derechos sociales universales con subsidios focalizados, PNUD.

- La forma de ver y explicar los elementos de la naturaleza denominada cosmovisión (filosofía indígena), que ha permanecido en la memoria de éstos, y que se basa en la relación armónica y holística con todos los elementos de la madre tierra a la que el ser humano pertenece, pero que no domina. Ejemplo de esa concepción la encontramos en el concepto de riqueza, el cual es ajeno a las culturas indígenas, porque incluso en la mayoría de sus lenguas carecen de ese vocablo así como de los términos “desarrollo”; “riqueza”; o “pobreza”. Por ello, en el diálogo entre indígenas y no indígenas, los primeros cuestionan el uso del término “pobreza” como calificativo de una situación de escasez frente a otros sectores de la sociedad.
- La conservación de su territorio y bienes naturales se concibe como el espacio para la preservación y reproducción de la cultura, además de que constituye la base para el desarrollo político, social y económico. Las prácticas de los pueblos y comunidades responden a una relación muy estrecha con la naturaleza y con la tierra como madre, a quien continuamente se le ofrece culto por ser fortaleza y medio de supervivencia, en la cual se venera al maíz, se realiza la observación de los astros en relación con los calendarios agrícolas y rituales, y es el lugar donde existen espíritus que la cuidan y habitan. Por milenios, los pueblos y comunidades se han autonombrado hijos del maíz, del jaguar, de las nubes o de la lluvia, como parte integrante de la naturaleza, de la cual son miembros y servidores.
- Para los pueblos y comunidades indígenas la tierra y sus territorios son fuente de vida y parte esencial de su identidad, por tal razón la tierra es propiedad comunitaria, pertenece al grupo y no a un individuo, en consecuencia no puede ser concebida como una simple mercancía ni mucho menos como un bien susceptible de apropiación individual o de enajenación a terceros. Dentro de esa concepción, la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción, sino que implica una relación integral que mantiene la vida espiritual de las comunidades indígenas como madre tierra, lo cual tiene implicaciones profundas, como ya se señaló en los párrafos anteriores.
- La lengua es otro elemento fundamental que facilita la interpretación, el sentido y la relación con los elementos de la madre naturaleza, pues cada concepto tiene significados profundos (*para el caso del mixe, la palabra AyuukJääy, significa A = lengua, yuuk = montaña, Jääy = Gente*) y éste a su vez le da significado y fortalecimiento a los valores comunitarios en su diálogo con la naturaleza; de igual forma se resuelven conflictos al interior de la comunidad, con las comunidades vecinas y con la naturaleza misma. La

existencia de ella permite transmitir y recrear la cultura, así como manifestar su visión del mundo. Es el principal referente de identidad con el que la sociedad percibe la diversidad étnica, cultural y lingüística. La pervivencia de una lengua equivale a la existencia del pueblo mismo (SAI, 2013, p. 132).

- Las formas de organización social y política de los pueblos y comunidades indígenas tienen determinadas estructuras que son semejantes pero con funciones diferentes. Ejemplo de ello es la institución del Consejo de Ancianos, Tata mandones o personas caracterizadas, mayordomos, capitanes, comités, alcaldes, autoridades de bienes comunales, autoridades municipales, entre otros. Toda persona puede ser guía u orientador de la comunidad, siempre y cuando haya cumplido con ciertos servicios comunitarios y éstos hayan sido realizados con responsabilidad, con la vigilancia del Consejo de Ancianos.
- La elección de sus ayuntamientos se realiza mediante sus sistemas normativos internos, en las fechas que sus prácticas democráticas lo determinen, o en su caso se señale en sus estatutos electorales comunitarios, previamente registrados ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (artículo 83 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca); los requisitos para el ejercicio del voto, los derechos y sus restricciones, así como las obligaciones de los ciudadanos, se harán de igual manera conforme a sus normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, siempre que no violen derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, por los tratados internacionales y por la Constitución Estatal (artículo 12 del código citado).
- La Asamblea General de Pueblo acuerda esos mecanismos, entre los cuales se encuentran la elección a “mano alzada, pelotón o votación de pizarrón”. La primera se lleva a cabo en asambleas en las cuales los participantes levantan la mano para mostrar su preferencia por algún candidato; en la segunda modalidad, cada aspirante a algún cargo debe rodearse de personas y gana quien reúna su mayor número y la última, que consiste en que cada participante con voz y voto agrega una marca en un pizarrón en el nombre del candidato de su preferencia.
- Los mecanismos de aplicación de la justicia y de atención a conflictos obedecen a las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas, que son elementos fundamentales para la generación y garantía de respeto, tanto para la madre naturaleza, como en las relaciones sociales, por lo general, se afirma que el derecho indígena es el conjunto de normas legales de tipo tradicional,

no escritas, no codificadas, distinto del derecho positivo vigente de un país determinado.

- Esta concepción ha sido reafirmada en los últimos años en nuestro país en cuanto a su reconocimiento al aceptar la coexistencia de diversas normas jurídicas en un plano de igualdad y coordinación, es decir con la aceptación del pluralismo jurídico.
- El derecho de acceso a la justicia supone la posibilidad de que un conflicto entre partes sea resuelto por una autoridad facultada para ello, sea oficial o indígena. Existe reconocimiento constitucional a la jurisdicción indígena en el artículo 2 de la Constitución Federal, por lo que debe ser cumplida tanto por los órganos estatales de justicia, como por las autoridades elegidas al interior de las comunidades indígenas. En el mismo artículo se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a acceder plenamente a la jurisdicción del estado, se reconoce también el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a “aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres...”.

Esa disposición es coherente con el pluralismo cultural y jurídico, el cual admite diversos mecanismos o procedimientos a través de los cuales se garantiza a indígenas el derecho de acceso a la justicia, por ello, las medidas que se tomen deben estar dirigidas a mejorar el acceso en igualdad de condiciones tanto en tribunales oficiales –lo que implicará el reconocimiento de sus diferencias–, como al fortalecimiento al ejercicio de la jurisdicción de los pueblos indígenas en el respeto a sus autoridades y sus resoluciones.

La facultad de organizarse y dirigir su vida interna de acuerdo con sus propios valores, instituciones, y mecanismos dentro del marco del Estado del cual forman parte, significa dar vida al derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, derecho que ha sido reconocido en los niveles nacional e internacional. La Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con los asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios necesarios para financiar sus funciones autónomas (artículo 4).



# 2

## MARCO NORMATIVO

### 2.1 Marco normativo internacional y regional

**E**n las últimas décadas se han dado avances sin precedentes para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en los planos nacional e internacional, después de haber permanecido dichos pueblos invisibles por mucho tiempo. Los pueblos indígenas están reconocidos en el artículo 2 Constitucional, sin embargo en las leyes secundarias se restringe, violenta y contrapone el ejercicio pleno de esos derechos. Las autoridades de los gobiernos federal y estatal han privilegiado la observancia de leyes secundarias, como la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Minera, sobre la propia observancia del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

Rodolfo Stavenhagen (2002), Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, señaló que dicho Convenio 169:

es el instrumento de derecho internacional más comprensivo para proteger, en la legislación y en la práctica, los derechos de los pueblos indígenas para que éstos puedan conservar sus usos y costumbres autóctonos frente a los de la sociedad nacional en la que habitan.

Este Convenio y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas constituyen los dos instrumentos jurídicos principales en el nivel internacional, aunque también existen otras normatividades sobre derechos humanos que son aplicables a los pueblos indígenas, como son: Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura sobre la Diversidad Cultural en 2001; Convenio sobre Diversidad Biológica; Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación; Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural y Material; así como el Convenio de Viena sobre el uso de sustancias psicotrópicas.

En virtud de la reforma constitucional efectuada en 2011, es importante distinguir que sumado al marco normativo citado con anterioridad y de acuerdo con los principios de interpretación y aplicación, los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano es parte, son un marco de referencia obligatorio en las actuaciones de todas las autoridades, pero además, también deberán tomar en cuenta lo señalado por los organismos creados en virtud de los tratados (observaciones generales y opiniones consultivas), las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COLDH) y las recomendaciones emitidas por los procedimientos especiales tanto del sistema universal, como regional de derechos humanos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la interpretación, en sentido amplio, implica que quienes imparten justicia, al igual que el resto de las autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y de acuerdo con los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Por lo que respecta al principio propersona, éste deberá entenderse como criterio interpretativo, para buscar la mayor protección de las personas y grupos, a fin de garantizar de manera adecuada e integral sus derechos humanos. Por lo tanto, deberá hacerse siempre una interpretación extensiva cuando se

trata de proteger derechos. Por el contrario, cuando la finalidad es acotar el margen de actuación de las autoridades y poderes públicos frente a los derechos humanos de las personas, se atenderá a la norma o interpretación más restringida.

En nivel regional, dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA), el gobierno mexicano ha suscrito y ratificado diversos instrumentos de derechos humanos que consideran una serie de prerrogativas a favor de los pueblos indígenas (en sustitución de vulnerabilidad), entre éstos se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém do Pará”; y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

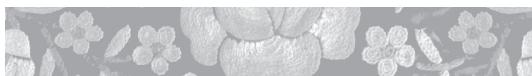
## **2.1 Marco normativo nacional**

En México, el proceso de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas ha sido gradual y en distintos niveles. Un primer paso fue la reforma constitucional al artículo 4, en 1992, para establecer que la nación mexicana tenía una composición pluricultural susten-

tada originalmente en sus pueblos indígenas. Con esta reforma se estableció la protección y promoción del desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizó a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, estableciendo además, que en los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, debían tomarse en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establece la Ley.

Como resultado del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994, y después de la negociación de los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, Chiapas, se dio pie a una nueva reforma a la Constitución en su artículo 2, la cual, sin embargo, como se menciona en el Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos, “fue un producto tardío y adulterado, que aunque reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, [...] lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación” (OACNUDH, 2003).

Además de que considera a los pueblos indígenas como objetos de atención estatal, pero no como sujetos de derechos, lo cual se reflejaría en menos atribuciones en la libre determinación, su ejercicio, la autonomía y el autogobierno, así como en la transferencia y administración de recursos fiscales.



### 2.3 Marco normativo local

Las leyes y artículos aplicables a los pueblos indígenas en Oaxaca son diversas, no obstante, resulta relevante mencionar que en su mayoría no se han incorporado en sus contenidos los estándares del derecho internacional, situación que ha limitado su observancia y ejercicio.

Previo a la reforma constitucional de 2001 operada en el nivel federal en materia indígena, se promulgó en el estado de Oaxaca (1998) la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas (LDPCIEO), la cual es reglamentaria del artículo 16 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Dicha ley fue catalogada de avanzada por reconocer a los pueblos indígenas derechos en diversos ámbitos relacionados con la justicia, la educación y la cultura, sin embargo, tales avances no alcanzaron su propósito debido a las limitaciones que la propia ley establece; ejemplo de ello fue el reconocimiento de los sistemas normativos internos para la resolución de sus conflictos, y la restricción de su validez en casos de determinada cuantía, y con la condición de que las partes sean indígenas, además de que no deben vulnerarse la Constitución Política del Estado, las leyes estatales vigentes ni los derechos humanos ni de terceros. Además que esa ley es de carácter supletorio a otras disposiciones, lo cual le resta eficacia en su aplicación.

Actualmente es necesario y urgente realizar las reformas al marco jurídico local para

reducir la brecha que existe con relación a la legislación federal y más aún, con los instrumentos internacionales en materia de derechos indígenas, a fin de generar mejores mecanismos de protección, defensa y ejercicio de los derechos individuales y colectivos de esos pueblos –tarea que, sin duda, le corresponde realizar a las instituciones, pero a partir de la participación activa de los propios habitantes de los pueblos originarios de la entidad–, y con ello hacer realidad una nueva relación con el Estado mexicano, la cual debe estar sustentada en el respeto a su libre determinación, en la creación de condiciones equitativas de participación y en el fundamental reconocimiento a su diversidad cultural.

# 3

## DIAGNÓSTICO

### 3.1 Derecho al acceso a la justicia y a los sistemas normativos internos

**E**l derecho de acceso a la justicia es el conjunto de prerrogativas que deben garantizar a las personas su participación en procedimientos legales, de acuerdo con el debido proceso legal y como garantía fundamental del juicio justo (OACNUDH, 2007). Este derecho ha sido reconocido en la Declaración Univer-

sal de Derechos Humanos (DUDH, artículos 10 y 11), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículos XVIII y XXVI), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, artículos 14 y 15) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8 y 9).

Dentro de los derechos que abarca el acceso a la justicia, conforme lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) se encuentran: el derecho a ser oído públicamente por un tribunal competente, independiente e imparcial; la presunción de inocencia; el derecho a la defensa; el derecho a presentar testigos; a la igualdad de las partes; el derecho a un intérprete; a la apelación y el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho, entre otros.

En el caso de los pueblos indígenas, la observancia de ese derecho conlleva la obligación de garantizar la igualdad de quienes se ven involucrados en procesos jurisdiccionales, a partir de las características específicas de su contexto cultural y lingüístico (ámbito individual), aunque también en la actualidad se ha incorporado el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas (ámbito colectivo) como parte del pluralismo existente en nuestro país.

Cuando se hace referencia al ámbito colectivo se tienen que dimensionar los derechos específicos que rigen el ejercicio de los sistemas normativos, y cuando se habla de lo individual, son los derechos que corresponden a las personas indígenas de manera

personal, y que permiten reconocer y tomar en cuenta la diversidad cultural de la cual la persona indígena forma parte.

La perspectiva colectiva del derecho de acceso a la justicia conlleva reconocer la existencia de sistemas de justicia propios y particulares de los pueblos indígenas, los cuales existen y se encuentran vigentes para la resolución de sus conflictos internos. En otras palabras, se deberá admitir que la justicia va más allá del necesario acceso a los órganos estatales y municipales que la procuran y administran. Los límites de esta facultad están constituidos en los principios generales de la Constitución Federal, el respeto a las garantías individuales y de manera relevante a la dignidad e integridad de las mujeres.

El reconocimiento de los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas se encuentra establecido en los artículos 8.2 y 9.1 del Convenio 169 de la OIT y en los artículos 34 y 35 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 2, apartado A, fracción II, establece ese derecho en el sentido de reconocer la aplicación de los sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la misma.

La perspectiva individual del derecho de acceso a la justicia considera la identidad y prácticas culturales de las personas indígenas —al momento de encontrarse sujetas a órga-

nos encargados de la procuración y administración de justicia por parte del Estado—, implica garantizarles una defensa adecuada, un traductor e intérprete y establecer una pena justa y satisfactoria para la parte afectada.

El reconocimiento del derecho al acceso a la justicia de las personas indígenas ante los órganos jurisdiccionales del Estado se encuentra reconocido en los artículos 8.1 y 9.2 del Convenio 169 de la OIT, en los artículos 13.2 y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y en el artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar del reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, al momento de su aplicación, éstos entran en conflicto con los órganos del Estado, sobre todo cuando alguna de las partes involucradas desconoce o decide no someterse a este sistema, y recurrir ante las instituciones de procuración y administración de justicia del Estado, quienes sin mediar un razonamiento con enfoque de pluralismo jurídico, terminan imponiendo el derecho positivo, sin analizar y convalidar la decisión de las autoridades indígenas.

Otro elemento de conflicto radica en la determinación de la competencia de las autoridades indígenas para regular y resolver sus conflictos internos, porque en la vía de los hechos y consuetudinariamente conocen de asuntos relevantes que el Estado tiene reservados para su jurisdicción, lo cual se califica como extralimitación de las funciones de las

autoridades indígenas o como hechos violatorios a los derechos humanos.

Esta realidad de confrontación entre los sistemas se observa en diversas quejas y recomendaciones tramitadas y emitidas por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO), en las cuales los actos de las autoridades indígenas son considerados violatorios de los derechos humanos, sin hacer una ponderación que permita articular la aplicación de ambos sistemas, como se muestra en los siguientes datos (ver cuadro 6).

De los principales problemas a los cuales se enfrentan las personas indígenas para acceder al sistema de justicia del estado se encuentran: la falta de traductores e intérpretes, de defensores con conocimiento de la lengua y cultura de los pueblos y comunidades indígenas, así como con una práctica institucional que no respeta ni toma en cuenta su identidad cultural.

En ese sentido, Stavenhagen (2003) puntualizó que:

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

contra la salud o a las Leyes Federales de armas y de telecomunicaciones (p. 11).

De acuerdo con el *Diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México, estudio de caso en Oaxaca*, elaborado por la OACNUDH en México, 91% de los indígenas encuestados y que hablaban una lengua indígena, solo 16% contó con un traductor o intérprete en algún momento del proceso (OACNUDH, 2007).

Dicho estudio, señaló que existen debilidades estructurales y prácticas sistemáticas que impiden la efectiva implementación del derecho a la defensa tanto de las personas indígenas, como no indígenas, las primeras se ven mayormente afectadas. A pesar de esos constantes señalamientos, no existe en el estado una instancia que garantice el cumplimiento cabal a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

La carencia de traductores e intérpretes señalada anteriormente se evidencia en el *Informe sobre el estado que guardan los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades indígenas en el sistema de procuración y administración de justicia en Oaxaca*, elaborado en 2012 por Fundar-Centro de análisis e investigación y el Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción (Cepiadet, 2012), al puntualizar que de un total de seis instituciones federales y cinco estatales que tienen relación con el sistema de procuración y administración de justicia, sólo la Procuraduría para la Defensa del Indígena y grupos vulnerables (Provid) y la Secretaría de Asun-

**Cuadro 6. Municipios con recomendaciones emitidas por la DDHPO en los años 2011, 2012 y 2013**

Municipio	Pueblo indígena	Derechos vulnerados	Año		
			2011	2012	2013
San Martín Peras	Mixteco	Derecho a la legalidad	I		
		Derechos a la seguridad jurídica	I		
San Baltazar Yatzachi el bajo	Zapoteco	Derecho a la libertad	I		
San Domingo Tonalá	Mixteco	Derecho a la libertad	I		
Espinal Oaxaca	Zapoteco	Derecho a la legalidad	I		
		Derecho a la seguridad jurídica	I		
		Derecho a la libertad personal	I		
San Pedro Mixtepec	Chatino	Derecho a la legalidad	I		
		Derecho a la seguridad jurídica	I		
San Juan Guichicovi	Mixe	Derecho a la Vida		I	
		Derecho a la Integridad		I	
		Derecho a la seguridad personal		I	
San Pedro Tututepec de Melchor Ocampo	chatino	Derecho a la integridad		I	
		Derecho a la seguridad personal		I	
San Juan Mazatlán	Mixe	Derecho a la libertad		I	
		Derecho a la Integridad		I	
		Derecho a la seguridad personal		I	
San Francisca Telixtlahuaca	Mixteco	Derecho a la seguridad jurídica			I
Santiago Tenango	Mixteco	Derecho a la Integridad			I
		Derecho a la seguridad personal			I
Villa de Zaachila	Zapoteco	Derecho a la justicia			I
		Derecho al trabajo			I
		Derecho a la seguridad jurídica			I

Municipio	Pueblo indígena	Derechos vulnerados	Año		
			2011	2012	2013
Ocotlán de Morelos	Zapoteco	Derecho a la justicia			1
		Derecho al trabajo			1
		Derecho a la seguridad jurídica			1
San Miguel Soyaltepec	Mazatecos	Derecho a la justicia			1
		Derecho al trabajo			1
		Derecho a la seguridad jurídica			1
San Domingo Tehuantepec	Zapoteco	Derecho a la justicia			1
		Derecho al trabajo			1
		Derecho a la seguridad jurídica			1
Asunción Nochixtlán	Mixtecos	Derecho a la justicia			1
		Derecho al trabajo			1
		Derecho a la seguridad jurídica			1
		TOTAL:	9	8	18

**Nota:** Archivo de la DDHPO (2013).

tos Indígenas (SAI) cuentan con traductores e intérpretes (Cepiadet, 2012), sin embargo, no son suficientes para garantizar la observancia de este derecho, además de que nos son personas avocadas a esa labor, sino a otras funciones institucionales.

### 3.2 Derecho a los sistemas normativos electorales

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 5, señala que esos pueblos “tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su

derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”

Por su parte, la CPEUM, en su artículo 2, reconoce el derecho a los pueblos y comunidades indígenas de “definir sus propias formas de organización social, económica, política y cultural” y a “elegir de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno”. Ambos derechos, emanados del derecho fundamental de la libre determinación, permiten a los pueblos y comunidades indígenas la vigencia de su organización política propia, la definición de sus propias instituciones, las

cuales no necesariamente corresponden al resto de las instituciones del Estado, pero además, reconoce el derecho de elegir a sus autoridades acorde con sus propios sistemas normativos.

La expresión del ejercicio de esos derechos en el caso del estado de Oaxaca, se observa en las elecciones de las autoridades municipales, ya que de los 570 municipios existentes, actualmente en 417 de ellos éstas son elegidas conforme a los sistemas normativos propios de esas comunidades indígenas.

De acuerdo con la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca (LDPCIO) el sistema normativo indígena comprende los valores, normas, instituciones y procedimientos de esos pueblos, los cuales conocen y aplican en el desarrollo de su vida pública interna, particularmente en la designación de sus cargos y servicios, y nombramiento de sus autoridades comunitarias y municipales.

El sistema normativo indígena y el sistema de cargos son dos estructuras institucionales relacionadas entre sí, y conforman un solo entramado institucional, basado en un modelo indígena de autoridad pública, reconocido en la Constitución Política local y en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), reformado el 15 de abril de 2011, el cual establece en su libro VI, De la Renovación de los Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se Rigen por los Sistemas Normativos Internos, anteriormente conocidos como Sistema de Usos y Costumbres.

Los avances legislativos al respecto de ese tema en principio representaron para los municipios indígenas liberarse del control estatal y de la intromisión de los partidos políticos en su organización y participación política, sin embargo, con el paso del tiempo, en algunos pueblos y comunidades indígenas ese proceso se ha deformado debido a la injerencia de intereses político-partidistas ajenos a los municipios, lo cual ha provocado en ciertas regiones el resquebrajamiento del sistema tradicional de elección, derivando en una creciente violencia política, división interna, ingobernabilidad y paulatinamente la pérdida de valores e identidad indígena.

Una característica del sistema interno radica en el método de cargos y servicios que las personas deben cumplir como una contribución comunitaria y sin ningún tipo de retribución. En ese sentido, la asamblea comunitaria —el órgano máximo de decisión—, designa a las autoridades municipales.

En cambio, las autoridades electas por el sistema de partidos políticos se rigen con las reglas de éstos y la ley electoral. Dicho sistema permite el proselitismo político, el órgano electoral es el que organiza las elecciones y funge como árbitro. Otra característica que hace diferencia con el sistema normativo interno es que las personas integrantes de la autoridad municipal perciben una prestación económica y la toma de decisiones radica en el cabildo municipal.

Las reglas de operación para la ejecución de los recursos municipales las han diseñado

los gobiernos federal y estatal con una lógica homogénea, como ocurre en el caso de las Leyes de Coordinación Fiscal, federal y estatal, respecto de los ramos 28 y 33, fondo III y IV, sin tomar en cuenta la forma de organización política y social, lo que ocasiona conflictos internos.

Rodolfo Stavenhagen (2003), en su Informe sobre la situación de los derechos humanos advirtió:

que algunos conflictos en las regiones indígenas tienen una causalidad eminentemente política, por estar estrechamente relacionados con el ejercicio del poder local y, en varios casos, ligados directamente al acceso o manejo de recursos públicos. Toman la forma de disputas por el control de los gobiernos municipales, los programas de desarrollo, las agencias de asistencia técnica, de prestación de servicios o de distribución de subsidios, etcétera. En varios casos reportados, la elección y/o designación de autoridades y funcionarios y su permanencia en los cargos juega un papel central en estos escenarios. En Oaxaca, si bien se practican los usos y costumbres tradicionales en la elección de autoridades locales en 418 municipios (de los 570 que hay en el Estado), se producen diversos conflictos poselectorales que en ocasiones generan tensiones y divisiones (p. 10).

Esas situaciones han ocasionado que la renovación de las autoridades municipales se torne cada vez más conflictiva, al grado

de ocasionar la pérdida de vidas humanas, y condiciones de ingobernabilidad en varios municipios. En ese sentido, los datos de los conflictos poselectorales en municipios indígenas muestran una tendencia a la alza en cada proceso de elección municipal.

Debe señalarse que actualmente y en forma regular existe una marcada competencia por ocupar los ayuntamientos municipales o parte del cabildo, fundada en los recursos presupuestales asignados por la Federación a través de los ramos 28 y 33. Con esto, además de que permea la lucha partidista por el control político del municipio, también ha habido manejos deshonestos de recursos de algunas autoridades, así como numerosos conflictos entre agencias municipales y de policía en contra de las cabeceras debido a que éstas últimas destinan una mínima parte de los recursos a las localidades de su demarcación municipal, toda vez que en la mayoría de los casos las agencias municipales y de policía no tienen participación en las reuniones de priorización de obras y servicios.

Otra problemática que sufren los municipios indígenas, al suscitarse los conflictos electorales al interior de sus ayuntamientos, es la designación de administradores municipales, los cuales son impuestos por el Congreso del Estado. Generalmente son personas mestizas ajenas a la comunidad, quienes pertenecen a determinados partidos políticos y los comisionan para encargarse de manejar a su criterio las bolsas presupuestales de los municipios con disputas políticas.

### 3.3 Derecho a la tierra, territorio y bienes naturales

**E**n la cosmovisión de los pueblos indígenas, un territorio comprende el subsuelo, suelo y cielo. Como consecuencia, lo que se encuentra en cada elemento, como los minerales, bosques, ríos, montañas, mares, lagunas, la flora, la fauna y el aire (OACNUDH, 2011).

En ese sentido el Convenio 169 de la OIT, en su artículo 13, establece que “la utilización del término tierras [...] deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad de hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.

El derecho a la tierra, territorio y bienes naturales, implica el reconocimiento de los derechos a:

- a. La propiedad, posesión y utilización de las tierras que tradicionalmente ocupan (artículo 14).
- b. La utilización, administración y conservación de los recursos naturales (artículo 15).
- c. La consulta y participación e indemnización (artículo 15).
- d. No ser trasladados de las tierras que ocupan sin su consentimiento (artículo 16).
- e. Al retorno a sus tierras tradicionales (artículo 16).
- f. La indemnización (artículo 16).

Por su parte la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUPI), en sus artículos 25, 26, 27, 28, 29 y 30, prevé una serie de derechos, entre ellos los siguientes:

- a. A mantener y fortalecer la relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos.
- b. A las tierras, territorios y recursos naturales que han poseído, ocupado, utilizado o adquirido.
- c. Al reconocimiento de la propiedad ancestral, así como a las diversas formas de tenencia.
- d. A la reparación, restitución e indemnización.
- e. A la conservación y protección del ambiente y la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos.
- f. A la consulta previa por actividades militares de los gobiernos en sus territorios.

La Constitución Política Federal establece el territorio como un componente del Estado en el ámbito de jurisdicción en los artículos 42 y 48 y en los artículos 2 y 27 con relación a la propiedad, protección y acceso a los recursos naturales de las tierras de los pueblos indígenas. Así mismo, sus artículos 1 y 133 consideran estas tierras y territorios con sus recursos con el concepto de “territorio indígena” como el hábitat que ocupan. Sin embargo el artículo 27 concede la propiedad a la nación, por lo que actualmente se plantea

la necesidad de adaptarlo y armonizarlo al territorio de los pueblos indígenas considerando sus bienes naturales donde se encuentran grandes reservas ecológicas territoriales.

En el caso de Oaxaca, estos derechos cobran mayor relevancia toda vez que 82% de los bosques y selvas se encuentra en manos campesinas e indígenas, sin embargo, el sector forestal solo aporta 7% del producto interno bruto (PIB) nacional, y representa 32.3% de las comunidades agrarias y 38% de los comuneros del país. Actualmente 80 % del territorio es propiedad social, distribuida en bienes comunales y ejidales. Es la entidad con más biodiversidad en el nivel nacional, en la cual existen al menos 26 tipos de vegetación, cuatro de las seis familias de coníferas en el mundo, cuatro de las familias de mangles existentes en el planeta y tiene el mayor número de cactáceas endémicas. Así mismo posee 50% de especies de vertebrados terrestres que habitan en el país, y más de 736 especies distintas de aves (UNAM, 2004).

Como señala Thierry Linck (1999):

Las tierras de uso común de los ejidos y comunidades agrarias verifican esa doble característica: son tierras no parceladas sometidas al control colectivo del ejido o de la comunidad, pero reservadas para un uso individual de sus miembros mediante la cría de animales, los cultivos o la recolección. Por extensión, un planteamiento similar puede aplicarse, en regímenes de apropiación individual, cuando restricciones al

derecho de propiedad privada conducen a disociar propiedad y uso: en tales casos, los dispositivos institucionales derivados de la tradición, de arreglos o simplemente del *habitus*, llegan a sustentar modalidades específicas de coordinación (p. 123).

El Estado de Oaxaca posee 71.8% como tierra de uso común y 26.4 % como tierra parcelada, con un porcentaje de 57.7%, de acuerdo con la superficie de su territorio. Cuenta con 925 núcleos agrarios, 193,194 parcelas y 114, 852 solares y acorde con el sujeto de derecho del total de tierras parceladas, la superficie total es de 694,833 hectáreas; 75.7% de la propiedad corresponde a hombres y 14.2% a mujeres, con 0.9% de parcela colectiva. En las cuales las principales fuentes de empleo son la agrícola, ganadera, silvícola, pesca y caza.

La superficie de uso del suelo corresponde a 54.1 % agrícola, 23% ganadero y el restante 21% agropecuario. De la superficie de uso común, 45.6% se emplea al sector agrícola, y 15% al agropecuario, con un sistema de riego de temporal principalmente 73.0% de ellas.

Los conflictos por la tierra entre comunidades indígenas han sido una problemática constante y delicada en la historia de Oaxaca, tanto por su larga trayectoria, como por su alto costo financiero, social y de pérdidas humanas.

En ese rubro, debe mencionarse que a pesar de reuniones conciliatorias entre ejidos,

comunidades y pequeñas propiedades con la finalidad de buscar alternativas para resolver diferencias y la definición de sus líneas colindantes, han persistido y se han complicado numerosos conflictos en casi todas las regiones indígenas.

De acuerdo con información proporcionada por la Junta de Conciliación Agraria del Estado, en el ejercicio 2012, de un total de 413 procesos de conciliación atendidos, solamente dos concluyeron con la firma de convenios conciliatorios entre núcleos agrarios y se realizaron 13 dictámenes en materia topográfica; se reportó asimismo que en 2013, hubo 480 conflictos agrarios, de los cuáles, 31 se consideraron de atención prioritaria, 41 de atención permanente y 336 de atención ordinaria.

El reparto de la tierra fue un factor determinante del progreso económico y estabilidad social del campo y del país, no obstante, dicho reparto también fue origen de conflictos de diversa índole, debido a errores en los procedimientos de ejecución de resoluciones presidenciales, derivados en muchos casos de la falta de tecnología que permitiera realizar mediciones y deslindes de predios de manera exacta, lo que originó la aparición de conflictos por límites; sobre posición de planos; disputas al interior de los núcleos agrarios; invasiones y despojos que propiciaron la falta de seguridad y certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

Mucho se ha enfatizado sobre las venganzas históricas que agravan los conflictos

agrarios; por el acaparamiento de tierras y la ocupación impune que realizan los ganaderos y madereros; así como por la disputa de los bienes naturales y la explotación que realizan o pretenden llevar a cabo distintas empresas sin el consenso de los pueblos y comunidades indígenas. Cabe hacer mención que la aplicación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) y el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), lejos de dar certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra, ha venido generando conflictos internos entre los núcleos agrarios, toda vez que ha afectado la cohesión comunitaria al fracturar la concepción colectiva de la tierra, provocando que en algunos casos se realice la compraventa de terrenos a agentes externos como inversionistas nacionales y extranjeros, como ocurre con las compañías de la industria extractiva y energética.

La conflictividad agraria ha llamado la atención de diversos organismos internacionales de derechos humanos, entre ellos el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (1996), el cual recomendó buscar “soluciones justas y equitativas a la demarcación, la distribución y la restitución de tierras”, además de asegurar “la correcta aplicación del Programa de Atención a Focos Rojos que tiene por objeto resolver los conflictos cuya causa principal es la disputa por posesión de tierras” (CERD, 2006).

En este mismo sentido, Stavenhagen (2003) recomendó que la preservación y

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

La ausencia de una política adecuada de atención a la conflictividad agraria que persiste en la entidad ha provocado que en la lucha por la defensa de la tierra se produzcan enfrentamientos armados entre los contendientes, dejando como saldo personas muertas, heridas, encarceladas y desplazadas por la violencia que se genera. Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en su *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* (2003) indica que “la matanza en Agua Fría, Oaxaca, ocurrida el 31 de mayo de 2002, es un ejemplo de la violencia generada cuando estos conflictos no son resueltos a tiempo por las autoridades agrarias responsables” (p. 154).

En el mismo contexto, se deben mencionar los siguientes casos: en la Sierra Sur, el de Santiago Amoltepec con sus municipios colindantes, el cual ha cobrado varias vidas; en la Mixteca, los conflictos de San Juan Copala, el sostenido entre San Juan Mixtepec y Santo Domingo Yosonáma, y el de La Nopalera y Zimatlán de Lázaro Cárdenas; en la región mixteca los casos entre San Miguel Quetzaltepec y San Lucas Camotlán, San Juan Otolotepec y Santa María Puxmetacán; y, en la zona huasteca el de Santa María del Mar y San Mateo del Mar; por mencionar algunos.

Hasta febrero de 2012, en el estado de Oaxaca existían 388 concesiones vigentes, lo cual representa 7.78%<sup>12</sup> del territorio del estado, que en su mayoría son tierras ocupadas por pueblos y comunidades indígenas. Dichas concesiones se traducen en 33 proyectos, de los cuales cuatro han sido cancelados, 27 se encuentran en etapa de exploración y dos más en etapa de producción.<sup>13</sup>

La construcción de grandes proyectos hidráulicos ha atraído a numerosas personas externas a las comunidades afectadas, así como la presencia policiaca y militar para custodiar los procesos de construcción y operación de esas instalaciones, lo cual ha impactado en la paz social y en las relaciones al interior de la vida comunitaria.

Una de las protestas actuales por la inobservancia de respeto a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, en el caso particular de Oaxaca, ha sido el proyecto hidroeléctrico denominado “Paso de la Reina”, el cual está operando la Comisión Federal de Electricidad en su etapa de estudios de factibilidad, con la denominación oficial de: “Aprovechamiento Hidráulico de Usos Múltiples Paso de la Reina”; y que afecta un área de más de 39 comunidades ubicadas en los municipios de Santiago Jamiltepec, Santiago Ixtayutla, Tataltepec de Valdés, Santiago Tetepec, Santa Cruz Zenzontepec y Villa de Tututepec de Melchor Ocampo.

12 Servicio Geológico Mexicano, febrero de 2012.

13 Servicio Geológico Mexicano, noviembre de 2011.

Otro caso similar es el de los parques eólicos en la región del Istmo, cuya implementación ha afectado a varios pueblos huaves y zapotecos, a quienes no se les consultó para desarrollar el proyecto. Dichos desarrollos abarcan 2 500 hectáreas con una inversión aproximada de 550 cincuenta millones de dólares, cuyas utilidades difícilmente habrán de beneficiar a la población indígena afectada.

### **3.4 Derecho a la consulta y al consentimiento libre previo e informado**

La OACNUDH, al referirse al derecho a la consulta, ha señalado que éste tiene un doble carácter, ya que constituye, por una parte, un derecho colectivo de los pueblos indígenas vinculado al de la libre determinación, pero al mismo tiempo, como un instrumento central para garantizar la realización de otros derechos (OACNUDH, 2011).

El deber de los Estados de consultar a los pueblos indígenas se encuentra establecido en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU-DPI). Aunque no en términos tan explícitos, otros instrumentos normativos de carácter internacional también la consideran, como en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención

Internacional en Contra de Todas las Formas de Discriminación Racial. México ha ratificado estos instrumentos internacionales, por lo cual conforme al bloque de constitucionalidad y convencionalidad establecido con la reforma constitucional del año 2011, resultan de observancia obligatoria.

Conforme a lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, los gobiernos deberán garantizar la consulta en los procesos de adopción de disposiciones jurídicas sobre propiedad de la tierra, en actividades de prospección y explotación de bienes naturales, en el traslado de comunidades y en la adopción, formulación y aplicación de medidas legislativas y administrativas, que incluyen los planes de desarrollo. Se podría afirmar, que “los derechos de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados y a participar en el proceso de adopción de decisiones constituyen la piedra angular del Convenio núm. 169 y la base para aplicar el conjunto más amplio de derechos consagrados en el Convenio” (OIT, Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales 1989, 2013).

Por lo que corresponde a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en 11 de sus 46 artículos se hace mención explícita al derecho a la consulta y de manera puntual, en su artículo 19 se establece el deber de los Estados de “celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados (...) antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin

de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.

La Comisión de Expertos de la OIT (2013) ha sostenido que el deber de los Estados de consultar a los pueblos existe en un nivel general por la vinculación existente de ese derecho con todas las disposiciones del Convenio 169, y también en un nivel específico, por algunas situaciones en las que resulta de especial relevancia, entre las cuales destacan las siguientes:

- Antes de la prospección o explotación de los minerales y los recursos del subsuelo (artículo 15).
- Antes del traslado y la reubicación, los cuales sólo deberán efectuarse con consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa (artículo 16).
- Siempre que se considere la enajenación o la transmisión de las tierras de los pueblos indígenas fuera de su comunidad (artículo 17).
- En relación con la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional (artículo 22).
- En relación con la alfabetización y programas y servicios de educación (artículos 27 y 28).

La ACNUDH, señala que la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, establece en su artículo 19 el deber de los Estados de celebrar consultas

con los pueblos indígenas “antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten” (ACNUDH, 2011, p. 19). De manera particular, dicha Declaración reconoce el derecho de los pueblos a ser consultados en los siguientes casos:

- En la situación en que puedan llegar a ser desplazados de sus tierras o territorios (artículo 10);
- En el caso de que puedan llegar a ser afectados en sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales (artículo 11);
- En la adopción de medidas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación (artículo 15);
- En la definición de políticas encaminadas a proteger a los niños indígenas contra la explotación económica (artículo 17);
- En los casos en que sus tierras y territorios sufran cualquier tipo de afectación (artículo 28);
- En los casos de almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (artículo 29);
- En los casos en los que sea necesario utilizar sus tierras y territorios para actividades militares (artículo 30);
- Con motivo de la aprobación de cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recur-

tos minerales, hídricos o de otro tipo (artículo 32);

- En los casos de adopción de medidas para facilitar la relación y cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras (artículo 36);
- En las medidas encaminadas a la adopción de la Declaración (artículo 38).

A pesar del reconocimiento jurídico del derecho a la consulta, en los últimos años su falta de observancia en la implementación de proyectos de desarrollo ha generado el incremento de demandas de las comunidades indígenas ante instancias administrativas y jurisdiccionales, quienes, como lo señala Francisco López, se han mostrado más sensibles y han “ordenando la suspensión del acto reclamado (...) como en los casos de Wirikuta, San Luis Potosí; o San Dionisio del Mar, Oaxaca; mientras en otros, como Huetosachi, Chihuahua, hasta dictan sentencias definitivas” (López Bárcenas, 2013).

En Oaxaca, la consulta se ha reclamado en el marco de la implementación de proyectos mineros, eólicos y de construcción de presas y represas, ejemplo de ello han sido las demandas de las comunidades de San Antonino Castillo Velasco, en los Valles Centrales.

En ese sentido, es importante retomar lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo

Saramaka, al señalar que existe la obligación de consultar a los pueblos indígenas, “todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción que se lleve a cabo dentro de su territorio [o] cualquier actividad que pueda afectar la integridad de las tierras y recursos naturales dentro del territorio Saramaka, en particular, cualquier propuesta relacionada con concesiones madereras o mineras” (COLDH, 2009).

En el caso del Pueblo Saramaka contra Surinam, la COLDH ha llegado a la conclusión de que en los casos de proyectos de desarrollo a gran escala resulta necesario obtener el consentimiento libre, previo e informado. El argumento de la COLDH se construye precisamente con el supuesto de que dichos proyectos generalmente pueden llegar a tener un impacto mayor en la vida y territorio de los pueblos, llegando a poner en riesgo no sólo la supervivencia de su identidad cultural, sino también su propia supervivencia física como pueblos.

El Relator Especial sobre Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen (2003), puso especial énfasis en señalar que el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas conlleva el derecho a “determinar su propio ritmo de cambio, de acuerdo con su propia visión del desarrollo, y que ese derecho implica por lo tanto, también su derecho a decir no a los grandes proyectos que impacten de manera determinante en sus vidas” (párr. 60).

Ejemplo de esos proyectos son “La Natividad”, localizado en la Sierra Norte en terri-

torio del pueblo zapoteco; el proyecto “San José”, ubicado en San José del Progreso, el de Magdalena Teitipac, en la región de los Valles Centrales; así como en Santa María Zaniza, correspondiente a la Sierra Sur. En esos casos, dichas comunidades han determinado en sus respectivas asambleas su rechazo a dichos proyectos.

El derecho a la consulta, entendido como el proceso de participación natural comunitaria, es fundamental frente aquellos proyectos o medidas que impliquen un impacto socioeconómico en la vida de los pueblos, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por lo que deben ser garantizados a fin de proteger las prerrogativas de las colectividades, de la propiedad de la tierra, el territorio y los bienes naturales, la identidad cultural, así como la supervivencia de su pertenencia indígena.

Para el desarrollo de la consulta, existen principios que deben ser observados, destacando que ésta tiene que ser de buena fe, con información completa, previa, libre y con pertinencia cultural. Una vez cubiertos esos principios, los pueblos indígenas podrían externar su consentimiento o no sobre su realización. En la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Saramaka vs. Surinam*, se adoptó por primera vez un estándar que incluye la necesidad de lograr, en ciertas circunstancias, el consentimiento de las comunidades afectadas. En dicha sentencia, la COLDH estableció que “cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un

mayor impacto dentro del territorio saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones” (COLDH, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 2007).

En Oaxaca existe un conflicto por la concesión del uso del agua desde el año 2005, entre la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y campesinos de las comunidades de Ocotlán de Morelos y Zimatlán de Álvarez, agrupados en la Coordinadora de Pueblos Unidos por la Defensa y el Cuidado del Agua, originada por el Decreto de Veda, emitido en 1967 por el presidente de la República (DOF, 1967), en el cual se solicitó a los campesinos el pago del excedente de agua a los concesionario de pozos noria.

La Coordinadora ha emprendido acciones jurídicas para promover la modificación del Decreto de Veda, pues se considera que al momento de emitirlo no fueron consultados los pueblos y comunidades indígenas asentadas en ese lugar (DDHPO, 2013).

El 8 de abril de 2013, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, emitió su sentencia, en el que mandató a la Conagua el inicio de un procedimiento en el cual se valore la procedencia de la solicitud de los actores para proponer al titular del Poder Ejecutivo la Modificación del Decreto de Veda del Acuífero “Valles Centrales de Oaxaca, de conformidad con lo establecido en los artículos 6, fracción I y II, 9 fracción XLII y

38 de la Ley de Aguas Nacionales, debiéndose para ello consultar a la comunidad y Pueblos Indígenas Zapotecas del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlán de Álvarez, Oaxaca (Recurso de Revisión, 2013).

### 3.5 Derecho a la educación

En el estado de Oaxaca, donde los niveles de pobreza y marginación son elevados, la educación indígena no ha sido la excepción, y ha tenido un proceso lento y complejo por la misma composición territorial, económica y sobre todo política, que conlleva su propia diversidad cultural.

La educación es un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social; que está al servicio del desarrollo humano más armonioso y genuino, para hacer retroceder la pobreza, la exclusión, las incomprendiones, las opresiones y las guerras. En ese sentido, el derecho a la educación se revela clave para millones de indígenas en todo el mundo no solo como un medio para salir de la exclusión y la discriminación que han sufrido históricamente, sino también para el disfrute, mantenimiento y respeto de sus culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos (Stavenhagen, 2005, p. 7).

La educación como derecho se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles

y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés), el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio 169), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Declaración Universal de la Unesco sobre diversidad cultural, todos ellos vinculantes para el Estado Mexicano.

En el nivel interno, la CPEUM, la Ley General de Educación (LGE) y la Ley Estatal de Educación (LEE) constituyen los principales instrumentos normativos que reconocen el derecho a la educación, al mismo tiempo que crean y rigen el sistema educativo en México y Oaxaca. Conforme a estas disposiciones, la educación se considera un derecho inherente a la persona humana y en razón de ello, obligación del Estado adoptar todas las medidas necesarias para garantizar, proteger y respetar su ejercicio a favor de todas las personas sin discriminación alguna.

La Constitución federal en su artículo 2, apartado B, fracción II, en el tema de los pueblos y comunidades indígenas, establece la obligación del Estado de:

Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema

de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

Por su parte, la Ley Estatal de Educación de Oaxaca, en su artículo 6, fracción IV y artículo 7, destaca que:

La entidad tiene la obligación de respetar los principios de la “comunalidad, como forma de vida y razón de ser de los Pueblos Indígenas” y de impartir “educación bilingüe e intercultural a todos los pueblos indígenas, con planes y programas de estudio que integren conocimientos, tecnologías y sistemas de valores correspondientes a las culturas de la Entidad”. Además, de que la enseñanza “deberá impartirse en la lengua materna y en español como segunda lengua”.

Para garantizar la educación en México y en Oaxaca existe un Sistema Educativo Nacional (SEN) y un Sistema Educativo Estatal, el primero coordinado desde el ámbito federal a través de la Secretaría de Educación, y el segundo por el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca. Si bien existen dos sistemas, es importante señalar que la política

educativa se determina en gran medida en el ámbito federal.

Frente a esos modelos, han surgido principalmente en las regiones Mixteca, Sierra Norte y Valles Centrales, propuestas en materia de educación indígena que han buscado orientar los procesos educativos desde las propias comunidades, con el objetivo de transformar el modelo educativo tradicional formal, basado en la aculturación y la homogeneidad curricular de los planes y programas, para generar una propuesta propia de educación “bilingüe y bicultural”, en la cual exista el reconocimiento a sus sistemas culturales, sus formas de ver el mundo, la vida, las relaciones con la naturaleza y la prioridad de los intereses de la colectividad sobre los individuales.

Esta tendencia causó mayor eco ante la falta de planes y programas a los que se reconociera la diversidad lingüística y cultural, la ausencia de un modelo pedagógico para la lectoescritura de la lengua originaria, por el rechazo de algunos maestros y padres de familia al uso de las lenguas indígenas y desprecio a la cultura propia.

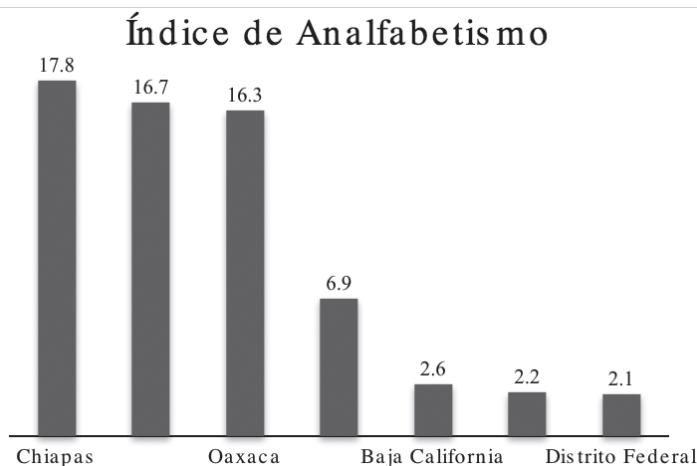
Otro de los factores que provoca este movimiento es el índice de analfabetismo, ya que incluso antes de la Revolución mexicana, 6 millones de mexicanos mayores de 15 años no sabían leer ni escribir. En la actualidad, más de un siglo después, todavía hay en México 5.4 millones de personas del mismo rango de edad que viven socialmente relegados por no saber leer ni escribir, y dentro de los cuales

se encuentran los pueblos y comunidades indígenas (Navarro, 2012).

Las estadísticas sobre analfabetismo tienden a subestimar la dimensión real del problema, ya que sería aún más severo desde el punto de vista cuantitativo si se adoptaran otros criterios, por ejemplo, los de la Unesco y la Cepal, que consideran como personas no alfabetizadas a las que tienen 5 años o menos de educación formal. Ésta es la situación de los casi 10 millones de mexicanos mayores de 15 años que no concluyeron sus estudios de educación primaria (UNESCO, 2012) (ver gráfico 2).

De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, Oaxaca

**Gráfico 2. Comparativo de los tres estados con alto índice de analfabetismo con los tres estados con menor índice**



**Nota:** INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda.

ocupa el tercer lugar del país en analfabetismo, después de Chiapas y Guerrero, en virtud de que 16.3% de la población de 15 años o más es analfabeta, con un rezago de 56.3% en educación básica. Conforme a los datos de las dos décadas anteriores, el avance en estos rubros son pocos significativos, como se observa en la cuadro 7.

Es preocupante que en esta segunda década del siglo XXI siga existiendo esa cantidad de analfabetas (absolutos y funcionales), quienes son la muestra más clara de las limitaciones de las políticas y estrategias adoptadas para terminar con esa lacerante condición, pero además, el modelo educativo que se emplea actualmente sigue adoleciendo de un enfoque multicultural.

Al analizar los contenidos de los artículos 3 y 4 constitucionales, la Ley General de Educación y el Programa de Desarrollo Educativo, en éstos se establece el compromiso del Estado mexicano de desarrollar una acción educativa que promueva el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas y su acceso a los beneficios del desarrollo nacional, aliente la observancia y la defensa de los derechos humanos, especialmente los de las mujeres y los niños, y proceda con pleno respeto a las particularidades culturales y lingüísticas de cada grupo étnico.

Sin embargo, en lo estipulado dentro de las disposiciones del estado continúan existiendo una abismo profundo frente al tema educativo indígena, que se emplea un modelo discursivo. La transformación educativa in-

**Cuadro 7. Porcentaje de población indígena con rezago en educación básica**

Año	Población de 15 años o más	Población de 15 años o más							
		Analfa- Betismo	%	Sin primaria terminada	%	Sin secundaria terminada	%	Rezago total	%
1990	1,727,382	474,745	27.5	467,913	27.1	354,554	20.5	1,297,212	75.1
2000	2,116,722	454,377	21.5	493,810	23.3	485,358	22.9	1,433,545	67.7
2010	2,591,966	421,810	16.3	449,118	17.3	587,644	22.7	1,458,572	56.3

**Nota:** SAI (2013).

dígena de Oaxaca tiene que enfrentar retos pendientes, cuyas tareas deberán ser asumidas con responsabilidad y conciencia a través de las políticas educativas para responder a una demanda social.

Para responder a las necesidades de los pueblos indígenas se han creado las siguientes instituciones en el nivel superior; en 2000, la Escuela Normal Bilingüe Intercultural de Oaxaca (ENBIO); en el nivel medio superior: en 2001, los bachilleratos integrales comunitarios (BIC), en 2002, fue creado el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca (CSEIIO); y en 2004, las secundarias comunitarias (Maldonado B., 2011).

Finalmente en el 2011, se crea la Unidad de Estudios Superiores Alotepec, que imparte la Licenciatura de Educación Media Superior Comunitaria, que depende del CSEIIO.

Estos modelos comparten particularidades:

1. La participación activa de los pueblos indígenas, sin perder las raíces culturales.
2. La edificación de la autonomía con libertad y respeto a los demás, entre tra-

dición y modernidad (saberes, valores, habilidades y destrezas comunitarios).

3. La generación de la igualdad de oportunidades, lo que significa educar para la vida.
4. La integralidad de la comunidad, donde el principio de comunalidad permita profundizar el sentido de pertenencia.
5. La toma de decisiones colectivas.
6. El uso de lenguas originarias dentro del ámbito escolar y comunitario.
7. La promoción de valores de convivencia que sustentan la interculturalidad.

A pesar de estos avances, su cobertura es limitada para atender las necesidades existentes; además de que las escuelas no cuentan con la infraestructura adecuada y los presupuestos suficientes para su operación. Lo anterior trae como consecuencia que la niñez, adolescencia y juventud indígena no tengan acceso a una educación de calidad y con pertinencia a su realidad cultural.

La diversidad cultural sigue concibiéndose en términos de problema y carencia, y no de

potencial de enriquecimiento. No se piensa —ni siquiera los docentes— que una lengua indígena sea realmente apta para el desarrollo de conceptos abstractos. Por lo mismo, persiste la creencia de que aprender a leer y a escribir una lengua indígena no puede servir, sino a sus propios hablantes.

Otros factores que vulneran el derecho a la educación de los pueblos indígenas son la burocracia persistente que inhibe las posibilidades de acceso y permanencia de estudiantes indígenas y, por otro lado, el sindicalismo magisterial que afecta la prestación del servicio educativo por la continua interrupción e incumplimiento del ciclo escolar, situación que agudiza los bajos rendimientos académicos en la población escolar.

La ausencia de un sistema eficiente de formación, capacitación y actualización de conocimientos psicopedagógicos y socioeducativos del personal docente es otro elemento que desalienta la buena marcha de los servicios educativos en el estado de Oaxaca, aunado a la inadecuada funcionalidad de las tareas de supervisión escolar, la deficiente práctica docente y la inexistencia de labores de investigación educativa.

### 3.6 Derecho a la salud

La salud ha sido definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones y enfermedades”. En ese sentido, el derecho a

la salud ha sido concebido como una “parte fundamental de los derechos humanos y de lo que entendemos por una vida digna [como el] derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental” (OMS, 2013) .

El derecho a la salud se encuentra:

estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos derechos (...) en particular [d]el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a tortura, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación[; ] derechos y libertades [que] abordan los componentes integrales del derecho a la salud (DESC, 2012).

Aunado a lo anterior, y retomando lo establecido en la Observación General número 14, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), el derecho a la salud comprende una serie de elementos esenciales e interrelacionados, que se reflejan en obligaciones específicas para los Estados, y cuya aplicación dependerá de las condiciones prevalecientes en cada uno de ellos:

- I. Disponibilidad: que comprende la obligación de los Estados de garantizar la disponibilidad de infraestructura o establecimientos, bienes y servicios de salud suficientes, cuya naturaleza dependerá

de diversos factores, en particular del nivel de desarrollo del Estado.

2. **Accesibilidad:** la infraestructura o establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos y todas. Este elemento se conforma por cuatro dimensiones, a saber: *a)* no discriminación, *b)* accesibilidad física, *c)* accesibilidad económica o asequibilidad y *d)* acceso a la información.
3. **Aceptabilidad:** la infraestructura o establecimientos, bienes y servicios de salud deben respetar la ética médica y ser adecuados culturalmente, sensibles al género y a las necesidades de la edad, así como estar diseñados para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas aceptadas.
4. **Calidad:** la infraestructura o establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser apropiados científica y médicamente, lo cual requiere, entre otras cosas, personal capacitado, medicamentos no caducos aprobados científicamente, el equipamiento correcto, agua potable y condiciones sanitarias adecuadas.

En lo que respecta los pueblos y comunidades indígenas en Oaxaca, el derecho a la salud ha marcado importantes brechas de desigualdad respecto del resto de la población desde el enfoque de derechos. Esta distinción es evidencia de la falta de cumplimiento a las políticas de atención de la salud, así como a

la limitada pertinencia cultural de los programas de salud materno-infantil.

En la salud y la medicina tradicional se pueden distinguir tres aspectos centrales que requieren atención específica. En primer término, el derecho a la salud al nivel más alto posible, atendiendo a que, por la marginación en la que se encuentran las comunidades, sólo se ven beneficiadas por servicios de salud públicos con deficiente calidad; el segundo aspecto tiene que ver con el acceso a la salud, lo cual implica la presencia de intérpretes y traductores, así como el establecimiento de un sistema de salud intercultural; finalmente, en el tercer nivel de atención, se propone reconocer la medicina tradicional,<sup>14</sup> como una expresión de autonomía y como elemento central en la intención de la salud de los pueblos indígenas y afroamericanos.

Estas tres dimensiones se desprenden de lo establecido por los artículos 21 y 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 24 y 25 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como la iniciativa de salud

---

<sup>14</sup> La Organización Mundial de la Salud ha definido a la medicina tradicional como “Una firme amalgama de práctica médica activa y experiencia ancestral y como la suma de todos los conocimientos teóricos y prácticos aplicables o no, utilizados para diagnóstico, prevención y supresión de trastornos físicos, mentales o sociales, basado exclusivamente en la experiencia y la observancia transmitidos verbalmente o por escrito de una generación a otra” (informe de la Asamblea Mundial de la Salud, 1977).

de los Pueblos Indígenas de América de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).<sup>15</sup>

Asimismo, el artículo 2 de la CPEUM, en su apartado B, establece el deber de la Federación, los estados y los municipios de asegurar a los pueblos el acceso efectivo a los servicios de salud, mediante la aplicación de cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de las personas indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

Entre los indígenas del estado de Oaxaca y el resto de la población hay una enorme brecha de desigualdad desde el enfoque de derechos. Esa distinción es evidencia de la falta de cumplimiento a las políticas de atención de la salud, así como a la limitada pertinencia cultural de los programas de salud materno-infantil.

La no aplicación de un enfoque intercultural en los servicios médicos y la no incorporación de la medicina tradicional en el sistema de salud estatal han ocasionado la deficiente atención, la discriminación y exclusión de la

población indígena al disfrute de dichos servicios, causando lamentables incrementos en las estadísticas de morbilidad y mortalidad materno-infantil.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la mortalidad materna es el fallecimiento de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días posteriores de la terminación del embarazo, independientemente de la duración, circunstancias o causas relacionadas con éste y su manejo, pero no por causas accidentales o incidentales.

A pesar de que la razón de muerte materna entre 1990 y 2005 ha disminuido en México de 89 a 63 por cada 100 mil nacidos, todavía se está lejos de alcanzar la meta establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir en tres cuartas partes la razón de mortalidad materna entre 1990 y 2015, lo cual significa que se debe disminuir a 22 por cada 100 mil nacidos vivos para 2015 (CDI, 2010).

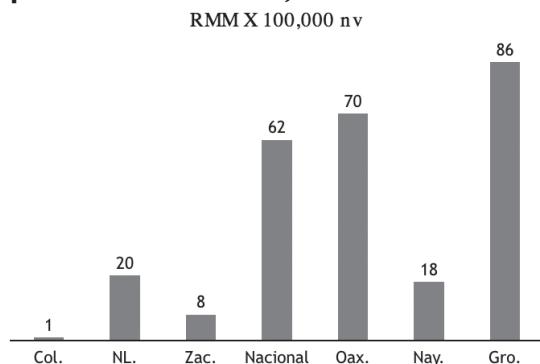
La problemática de la mortalidad materna indígena (MMI) abarca ámbitos como el de la salud pública y la justicia social, los cuales se relacionan estrechamente con la pobreza, la exclusión y la marginación de grandes sectores de la población indígena y que en conjunto tiene como consecuencia que las mujeres indígenas sean el eslabón más débil frente a la cadena de factores que ponen en riesgo su vida y salud. Para alcanzar los ODM, en México, se debe de atender de manera prioritaria la problemática de los 100 municipios más marginados del país, de los cuales en Oaxaca se

---

15 Resolución 2. instalar a los Gobiernos Miembros a que “d) Promuevan la transformación de los sistemas de salud y apoyen el desarrollo de modelos alternativos de atención de la población indígena, dentro de la estrategia de los SILOS, incluyendo la medicina tradicional y la investigación sobre su calidad y seguridad” Resolución V. “Salud de los pueblos indígenas”, Aprobada por la XXXVII Reunión del Consejo Descriptivo del Comité de Planeación y Programación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), celebrada en Winnipeg, Canadá, en abril de 1993.

encuentran 46 y que son predominantemente indígenas, en ellos el riesgo de mortalidad materna es tres veces más alto que en el resto del país. En el caso de los municipios indígenas con alto y muy alto índice de marginación<sup>16</sup> y aislamiento geográfico social, el riesgo de muerte materna indígena es hasta nueve veces mayor que en los municipios mejor comunicados.

**Gráfico 3. Razón de mortalidad materna por entidad federativa, México 2005.**



**Nota:** Programa Nacional de Salud 2007-2012, Gobierno Federal, p 38.

Los factores considerados de riesgo clínico y de salud pública son aquellos que

<sup>16</sup> Según el Conapo, el índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar los estados y municipios del país según el impacto de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.

atentan contra la integridad física de la mujer indígena, producto de condiciones de infraestructura inadecuada para la atención de su salud, falta de una apropiada operación y diseño de servicios de salud pública, así como los ocasionados por la violencia intrafamiliar.

Entre esos factores se encuentran:

- La canalización de pacientes a instalaciones que no responden a emergencias obstétricas; desabastecimiento de medicamentos y personal médico en clínicas y hospitales en comunidades indígenas; ausencia de equipos de emergencia frente a embarazos de alto riesgo; y ubicación de clínicas que no corresponden con las urgencias obstétricas.
- El desconocimiento de la lengua indígena por parte del personal médico y personal de respaldo; discriminación en los servicios de salud contra las mujeres indígenas; inexistencia de canales de comunicación para la integración operativa de modelos de medicina occidental, comunitaria y familiar que provocan la muerte materna; subregistro de información respecto a la MMI; descoordinación entre las políticas de salud y educación sobre cultura indígena; recursos de inversión limitados y falta de integración de acciones complementarias.
- La violencia intrafamiliar que sufren las mujeres indígenas que provoca la interrupción del embarazo, desprendimiento prematuro de la placenta, muertes

fetales, infección en las membranas amnióticas y nacimientos prematuros que se agravan aún más por el desconocimiento de médicos y personal de respaldo sobre el procedimiento por seguir en situaciones de violencia intrafamiliar (CDI, 2010, p. 4).

Otros factores que inciden de gran manera en el tema de salud son los que corresponden a los riesgos socioeconómicos, los cuales se relacionan con las condiciones de exclusión social derivadas de la falta de bienes materiales que orillan a las mujeres indígenas a tener prácticas de riesgo durante el embarazo.

Entre esos factores se encuentran los siguientes:

- Cuando hay necesidad de realizar doble o triple jornada de trabajo por el bajo ingreso de las mujeres o incluso en la migración como única opción para obtenerlo. La migración femenina en condiciones de embarazo afecta tanto a la salud de la madre como a la del niño, pues en los lugares de destino no se cuenta con prestaciones laborales que le permitan tener una adecuada atención durante el embarazo y posparto.
- Por la baja calidad o inexistencia de servicios de infraestructura en zonas marginadas.
- En la desnutrición por falta de ingresos suficientes para cubrir los requerimien-

tos nutricionales mínimos durante y después del embarazo (CDI, 2010, pp. 4-5).

Por último, también están implicados los riesgos socioculturales, los cuales se refieren a todo aquello que limita la decisión de la mujer por usos, costumbres y tradiciones de orden cultural.

Tales factores se manifiestan conforme a las siguientes situaciones:

- En la presión conyugal, comunitaria y de grupos religiosos que favorecen maternidades tempranas –15 años de edad– o tardías –49 años de edad–; embarazos no espaciados; lactancia prolongada y a temprana edad que provoca el abandono de la escuela; falta de información sobre métodos anticonceptivos y de comunicación temprana sobre el aborto.
- A través de interpretaciones y prácticas tradicionales que son impuestas por parte del cónyuge, la comunidad o grupos religiosos, para atender dolores, sangrados, desnutrición, debilidad orgánica, fiebre, urgencias obstétricas, y que aumentan los riesgos de muerte materna (CDI, 2010, p. 5).

Además, el Programa Nacional de Salud 2007-2012 destaca que los habitantes de las comunidades indígenas sufren enfermedades que podrían prevenirse con una vivienda adecuada, servicios de agua potable, mejor nutri-

ción, sanidad en las comunidades, infraestructura hospitalaria y personal médico calificado y suficiente, así como el abastecimiento suficiente y adecuado de medicamentos y equipos médicos apropiados, ya que 13% de los hogares cocinan con combustibles sólidos, con variaciones entre estados. En Oaxaca y Chiapas más de 40% de la población está expuesta al aire contaminado dentro de sus viviendas. En contraste, en las áreas de baja marginación prácticamente toda la población utiliza fuentes de energía limpia para cocinar.

En muchas ocasiones, la dificultad que tienen las mujeres indígenas para acceder a los servicios de salud implica recorrer grandes distancias que van de una a 10 horas de camino y elevados costos de transportación.

En México, las poblaciones indígenas han sido excluidas de los beneficios sociales. No es de extrañar, por lo mismo, que presenten problemas de acceso regular a servicios de salud y mayores riesgos de enfermar y morir que el resto de la población.

De acuerdo con el INEGI, prácticamente toda la población indígena vive por debajo de la línea de pobreza. Una de cada tres viviendas en las zonas indígenas no cuenta con agua potable; la mitad no tiene drenaje; 10% no dispone de energía eléctrica; alrededor de 40% tiene piso de tierra, y en un alto porcentaje de ellas se cocina con combustibles sólidos. Uno de cada cuatro adultos indígenas es analfabeta. El acceso de los niños indígenas a educación primaria está por debajo de la media nacional y su índice de deserción es

altísimo. Sólo 20% de indígenas están afiliados al Seguro Popular de Salud y sólo 9% cuenta con acceso a servicios del IMSS-Oportunidades (INEGI, 2010).

Las deficiencias en infraestructura sanitaria y la mala alimentación se traducen en niveles elevados de mortalidad infantil e indicadores bajos de nutrición que en las comunidades indígenas todavía son una constante, ya que niños y niñas presentan condiciones anormales en relación con su peso y talla.

Los niños nacidos en familias indígenas a menudo viven en zonas alejadas, donde los gobiernos no invierten en servicios sociales básicos. Por consiguiente, los jóvenes y los niños indígenas tienen un acceso limitado o nulo a la atención de la salud, la educación de calidad, la justicia y la participación en la sociedad. Corren mayores riesgos de que su nacimiento no se inscriba y de que se les nieguen documentos de identidad (ONU, 2005).

El Grupo de Trabajo de Atención Comunitaria y Salud señala que en Oaxaca un significativo porcentaje de mujeres indígenas no acude durante su embarazo a consulta prenatal a los centros de salud, el porcentaje de mujeres indígenas que atienden su parto en unidades médicas está muy por debajo de la media nacional. Las mujeres indígenas señalan que no son tratadas satisfactoriamente en los centros de salud (Martínez, Oscar Juan, Castañeda, Martha A., & Carmona, Guadalupe, 2008).

La Dirección de Prevención y Promoción a la Salud de los Servicios de Salud de Oaxaca, de la jurisdicción sanitaria del estado, realizó un estudio retrospectivo y transversal, del periodo 2006 a 2011, en el cual analiza el registro total de las defunciones reportadas en el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de la Mortalidad Materna. Las variables analizadas fueron causa, edad, año de defunción, municipio, jurisdicción sanitaria, sitio de ocurrencia, etapa de la ocurrencia y unidad de ocurrencia, y en el cual se obtuvieron los siguientes resultados:

- La mayor parte de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad viven en ambientes de insalubridad, caracterizados por la ausencia y deficiencia de instalaciones sanitarias, servicios de salud y bajo acceso a fuentes de agua satisfactorias. Las viviendas carecen de drenaje y la disposición de excretas se realiza básicamente a través de letrinas sin arrastre de agua y fosas sépticas con alto porcentaje de heces fecales al aire libre. En donde existe drenaje sólo transporta los desechos hacia las corrientes fluviales y barrancas alledañas, acrecentando los focos de infección, pues el tratamiento y reutilización de aguas negras es prácticamente inexistente.
- La obtención del agua en las comunidades indígenas se hace con agua e hidrantes públicos, otros lo hacen mediante

depósitos de agua corriente y sólo una pequeña parte de manera entubada. El empleo de agua estancada es especialmente alto en algunas regiones del estado, incrementando enfermedades como el paludismo, dengue y cólera, las cuales han resurgido en los últimos años (González, 1998).

El número de Muertes Maternas (MM) registradas fue de 363 casos. La razón de muerte materna (RMM) promedio de todo el periodo (88.9) fue superior al promedio nacional (54.6), siendo más alta en las jurisdicciones Sierra y Costa, con 97 y 94, respectivamente. De las MM, 79.89% fue por causas directas, siendo las hemorragias y los trastornos hipertensivos asociados al embarazo las principales causas (69.42%), excepto en la jurisdicción del Istmo, que fue más alta la frecuencia de trastornos hipertensivos asociados al embarazo (33.33%). De las MM, 64.19% ocurrió en el puerperio, con proporciones similares en las seis jurisdicciones (Valles Centrales, Istmo, Tuxtepec, Costa, Mixteca y Sierra) y 53.99% sucedió en una unidad médica pública. De las MM, 50% ocurrió en las jurisdicciones sanitarias 01 “Valles centrales” y 05 “Mixteca”. Las Jurisdicciones 06 “Sierra” y 03 “Tuxtepec” muestran una tendencia ascendente de la RMM (Azamar, Nigenda, Gustavo, Lamadrid, Héctor, & Campero, Lourdes, 2013).

Se observa que durante ese estudio, existen diferencias en el nivel jurisdiccional en cuanto a la distribución de las MM, probable-

mente relacionadas con los factores particulares de cada región; por ejemplo, la jurisdicción 06 (Sierra) es la que tiene la menor proporción de población derechohabiente (43.12%), mientras que las otras cinco (Valles Centrales, Istmo, Tuxtepec, Costa y Mixteca) tienen en promedio 56% (INEGI, 2010); la ubicación de las unidades de salud también permiten reconocer algunas características que afectan la acercabilidad de las unidades médicas, tales como, la cantidad de municipios de una región determinada no obedece a la cantidad de habitantes o extensión territorial de cada jurisdicción, ello incide en la dotación de servicios básicos.

La Sierra Sur, en la jurisdicción 01, una zona con grandes rezagos en infraestructura, educación y desarrollo humano, es la tercera región con mayor cantidad de municipios (70) y con una extensión territorial de casi 16% del estado, pero dada su baja densidad poblacional, ha inferido en la cantidad de unidades médicas, contando sólo con 194.17. Parte de ello puede atribuirse a la ubicación geográfica y características económicas de sus habitantes, quienes optan por trasladarse a regiones aledañas como la Costa y los Valles Centrales, para su atención médica, de ahí la complejidad para adjudicar un juicio de valor certero a la cobertura hospitalaria y de primer nivel de atención médica.

Esa situación se observa de igual manera en los Valles Centrales, región que cuenta con las unidades de mayor capacidad resolutive del estado. En general, en Oaxaca, para 2010 se

disponía de menos de 0.4 camas censables por cada mil habitantes sin seguridad social, con una distribución heterogénea de las mismas, por debajo de la media nacional, que fue de 0.7; 1.5 quirófanos en sus hospitales por 100 mil habitantes sin seguridad social, cuando la media nacional es de 2.5; menos de 0.5 médicos en hospitales y 0.7 enfermeras por 100 mil habitantes, comparado con la media nacional, que es de 1.1 y 1.8, respectivamente (Franco, 2006).

Puede observarse que la región con mayor cantidad de unidades médicas es la Mixteca, con 295, con 287 de consulta externa y 8 de hospitalización. Debe recordarse que, pese a no ser la región con mayor número de habitantes al contar solamente con 465 9919, es la región con mayor cantidad de municipios con un total de 155. Ello motiva la elevada cantidad de centros de atención médica al contar con una población desagregada con localidades dentro de la normativa para alojar un núcleo básico de servicios de salud por lo menos.

De igual forma, es importante resaltar que las regiones de la Costa y el Istmo cuentan con la mayor cantidad de unidades de hospitalización, con 9 cada una, toda vez que son las regiones con la mayor extensión geográfica. En la jurisdicción 04 (Costa) se concentra la mayor población del estado (77 990 personas), que habita en localidades cuyo tiempo estimado de traslado al hospital más cercano es de dos horas como mínimo.

Datos de la OMS revelan que el riesgo que corren las niñas y niños indígenas de morir

antes de cumplir un año es 1.7 veces mayor que el del resto del país. La población indígena adolescente y adulta también corre mayor riesgo de enfermar y morir que la población en general.

Las niñas y niños indígenas por lo general nacen fuera de las unidades de salud, con ayuda de una partera. Son producto de embarazos que no cuentan con atención prenatal. Es muy frecuente que las madres tengan menos de 20 años de edad. El riesgo de muerte antes mencionado aumenta a 2.5 veces en población preescolar. Aunque las coberturas de vacunación son adecuadas en esas poblaciones, los problemas carenciales y relacionados con las malas condiciones de vida siguen cobrando víctimas desde temprana edad. El riesgo de morir por diarrea, desnutrición o anemia, por ejemplo, es tres veces mayor que el de una niña o niño de la población general.

En las adolescentes indígenas el riesgo de morir por causa materna es tres veces más alto que el de adolescentes del resto del país. Las principales causas de muerte de los jóvenes adolescentes indígenas son las lesiones intencionales y los homicidios.

Aunque existe un gran rezago en las condiciones de salud, la demanda de atención va más dirigida a la patología dominante en el país, los padecimientos no transmisibles. Dos de cada tres defunciones se concentran en ese tipo de causas, de las cuales destacan la diabetes mellitus en el caso de las mujeres y la cirrosis hepática en el caso de los hombres, causa ésta última asociada al consumo

excesivo de alcohol. El riesgo de morir por esta última causa en las áreas indígenas es 1.3 veces más alto que en el resto del país. Lo mismo sucede con la tuberculosis, ya que el índice de muerte por esa enfermedad es 1.8 veces más alto en las mujeres y 2.3 veces más alto en los hombres indígenas que en el resto de la población (ver cuadro 8).

Junto con el agua y la promoción de la higiene, el acceso a servicios sanitarios es un factor clave en la prevención y control de las enfermedades diarreicas y otros padecimientos infecciosos. Se calcula que poco más de 1% de las muertes en México se asocia al acceso deficiente a infraestructura sanitaria y agua potable por la falta de acceso a disposición sanitaria de excretas. Alrededor de 85% de la población mexicana cuenta con servicios sanitarios adecuados y en las localidades de más de 15 000 habitantes ese porcentaje asciende a 97%. En las localidades más pequeñas, sin embargo, ese porcentaje es mucho más bajo. Las entidades federativas con mayores problemas a este respecto son Guerrero, Oaxaca y Yucatán, que tienen porcentajes de viviendas con sanitarios menores de 70%.

Otro problema de contaminación atmosférica es el aire de las viviendas en donde no se cocina con combustibles “limpios”, sino con leña, carbón y queroseno. Dependiendo del combustible utilizado, los desechos pueden incluir partículas respirables, monóxido de carbono, óxido de nitrógeno, compuestos azufrados y benceno, los cuales incrementan la probabilidad de desarrollar infecciones

**Cuadro 8. Principales causas de muerte en municipios indígenas, México 2005**

	Mujeres			Hombres		
	Causa	No.	%	Causa	No.	%
1	Diabetes	1,864	10.9	Cirrosis y otras enfermedades del hígado	2447	11.3
2	Enfermedades isquémicas del corazón	1,319	7.7	Enfermedades isquémicas del corazón	1697	7.8
3	Enfermedades cerebro-vascular	1,036	6.0	Diabetes mellitus	1471	6.8
4	Cirrosis y otras enfermedades del hígado	735	4.3	Enfermedades cerebro-vascular	1024	4.7
5	Infecciones respiratorias agudas	698	4.1	Infecciones respiratorias agudas	755	3.5
6	Desnutrición calórico-proteica	685	4.0	Homicidios	709	3.3
7	Enfermedad pulmonar Obstructiva crónica	633	3.7	Enfermedad pulmonar Obstructiva crónica	597	2.7
8	Enfermedades infecciosas intestinales	483	2.8	Desnutrición Proteico-calórica	571	2.6
9	Nefritis y nefrosis	450	2.6	Consumo excesivo de alcohol	569	2.6
10	Cardiopatía hipertensiva	450	2.6	Enfermedades infecciosas intestinales	491	2.3
	Causas mal definidas	1,183	6.9	Causas mal definidas	1156	5.3
	Resto	7,619	44.4	Resto	10246	47.1

**Nota:** Programa Nacional de Salud 2007-2012, Gobierno Federal.

respiratorias, EPOC, y cáncer de tráquea, bronquios y pulmón. Al parecer ese tipo de contaminación favorece también el desarrollo de tuberculosis, cataratas y asma. Las mujeres están más expuestas a esos contaminantes porque son ellas quienes cocinan y pasan más tiempo en el hogar. Se calcula que en América

Latina y el Caribe anualmente mueren 14 000 mujeres como resultado directo de la exposición a dichos contaminantes.



### 3.7 Derecho al desarrollo

En 1986, tras años de debate, los gobiernos del mundo proclamaron por vez primera que el derecho al desarrollo era un derecho humano inalienable. Eso se cumplió cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 41/128, con fecha 4 de diciembre de 1986, tuvo a bien promulgar la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, en la cual se reafirma y reconoce en sus diez artículos, que:

- El desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.
- La persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y que toda política de desarrollo debe considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo (ONU, 1986).

En resumen, Kofi Annan, secretario general de las Naciones Unidas (1997-2006) afirmó que “El derecho al desarrollo es la medida del respeto de todos los derechos humanos. Ése debería ser nuestro objetivo: una situación en que a todas las personas se les permita acrecentar al máximo sus posibilidades, y contribuir a la evolución de la sociedad en su conjunto.”

De acuerdo con la concepción del derecho al desarrollo, Rodolfo Stavenhagen (2003) en su relatoría especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, señaló que:

en las últimas décadas los gobiernos nacionales, las grandes empresas y las instituciones multilaterales de financiación han dirigido su atención a las zonas no desarrolladas con el fin de extraer bienes naturales, establecer plantaciones y plantas industriales, desarrollar actividades turísticas, mejorar puertos, centros de comunicación o centros urbanos, y construir redes de transporte, presas polivalentes, bases militares o vertederos de residuos tóxicos” (parr. 7).

Dichas actividades producen profundos cambios sociales y económicos que a menudo las autoridades son incapaces de comprender y mucho menos de prever.

También ha señalado que para hacer frente a la marginación y discriminación que han vivido históricamente esos pueblos, se han puesto en práctica diversas estrategias con el objeto de promover su progreso y desarrollo. Dichas estrategias pueden englobarse en dos categorías que son:

- a. De la modernización e integración. Esa estrategia se utilizó en los Estados donde predominaba la idea de que las comunidades indígenas eran “atrasadas” o “primitivas”. Con esa idea las autoridades

proponían la introducción de tecnología y métodos de producción “modernos” para inducir un cambio socioeconómico que resolviera lo que se llamó durante mucho tiempo el “problema indígena”. Echando mano de las escuelas públicas y misioneras, de la conversión religiosa, la imposición de una lengua nacional y de la aplicación de un currículo escolar uniforme, muchos Estados promovieron la asimilación cultural de los niños indígenas, con la expectativa de que después de una o dos generaciones ya no habría población indígena en sus países. Este modelo ha tenido resultados negativos para los pueblos indígenas, generando aún mayores cuotas de pobreza, sin embargo, se sigue practicando en numerosos países.

- b. Del crecimiento económico. Durante el último medio siglo hizo fortuna el concepto del desarrollo económico, con base en la idea de que si la economía global crece, las economías nacionales harán lo mismo, y tarde o temprano las poblaciones indígenas (como otros sectores de la población clasificados como “pobres”) obtendrían los beneficios deseados. Ese modelo va acompañado con frecuencia de megaproyectos de infraestructura, mineros, agroindustriales, turísticos y otros en territorios indígenas, que han tenido, por lo común y salvo excepciones, resultados desastrosos para esos pueblos. Se deberá analizar entonces

y concienzudamente que si bien puede ofrecer oportunidades de progreso a cierto número de individuos o empresas (que pueden ser, en su caso, indígenas), sus efectos han sido más regresivos para el bienestar de los pueblos indígenas afectados y han contribuido a aumentar la pobreza y la desigualdad social.

Además de lo anterior, en fechas recientes la estrategia del crecimiento económico va acompañada de la idea del desarrollo sustentable, sobre todo con base en preocupaciones ambientales, del cual estarían excluidos los pueblos indígenas por considerarlos, sin fundamento, responsables de la destrucción del medio en el que viven (Stavenhagen, 2007).

El modelo de desarrollo impulsado en México se encuentra sustentado en una lógica de crecimiento económico basado en el impulso de industrias estratégicas, como las exportaciones de la industria aeroespacial y automotriz, las exportaciones de instrumentos y aparatos de medicina, cirugía, odontología y veterinaria, las exportaciones de televisores, la producción de café orgánico, la generación de energía eólica, así como la producción de plata y otros minerales,<sup>17</sup> éstas dos últimas

---

17 En los últimos años México se ubicó como el sexto proveedor de productos aeroespaciales de la Unión Europea (Eurostat) y el noveno de Estados Unidos (U.S. Census Bureau). De cada ocho automóviles que se venden en Estados Unidos uno está hecho en México (Bureau of Economic Statistics). De igual manera, en los últimos años, México se ubicó como el sexto exportador

con las cuales se han generado mayores conflictos con su implementación en tierras ocupadas por los pueblos indígenas.

También es importante señalar que 75% de la superficie del estado de Oaxaca es propiedad social, es decir, pertenece a comunidades, ejidos y colonias agrícolas. A su vez, del total de ésta, tres cuartas partes son tierras comunales y el resto son ejidales. En la entidad existen 1 636 núcleos agrarios, con 765 comunidades y 871 ejidos, con población tanto indígena, como mestiza (CIEDD, 2013).

Las actividades industriales como la (minería, generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final; construcción, e industrias manufactureras) se han considerado elementos del desarrollo, sin embargo, tratándose del ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, ese tipo de proyectos se han cuestionado debido al interés de los inversionistas para obtener mayores utilidades a costa de la explotación humana y el despojo de los bienes naturales indígenas.

En lo que respecta a los proyectos hidroeléctricos, la historia destaca los grandes

impactos sociales, económicos, ambientales y culturales que han afectado y afectan a los pueblos indígenas, pues mayoritariamente han sido impuestos sin previa consulta, violentando sus derechos fundamentales al favorecer en primera instancia los intereses de grandes empresas transnacionales y de organismos financieros de nivel internacional. Tal es el caso de la presa Miguel Alemán en la región del Papaloapan, en donde se reacomodaron aproximadamente 22 000 indígenas mazatecos de 86 comunidades, movilizaron 11 400 nuevos poblados y distribuyeron al resto a poblaciones ya establecidas en los estados de Veracruz y Oaxaca. El pueblo de San Pedro Ixcatlán quedó aproximadamente 60% bajo las aguas; los pueblos de Paso Nacional y otros más pequeños quedaron completamente inundados; sin embargo, miles de mazatecos regresaron a las tierras no inundadas por la construcción de la presa, con nueva configuración económica, política, social e ideológica. Más de mil mazatecos de San Pedro Ixcatlán fueron llevados a zonas de reacomodo, transformando profundamente su estructura social, política y económica, viéndose obligados a enfrentar históricas afectaciones que los han llevado a realizar actividades económicas de sobrevivencia, sin posibilidades de mejorar sus condiciones de pobreza extrema y marginación, basando fundamentalmente su economía en una agricultura de subsistencia, con rendimientos sumamente bajos y decrecientes; la explotación forestal sólo beneficia a unos cuantos

---

mundial (Global Trade Atlas), también fue el segundo mayor exportador de televisores del mundo (Global Trade Atlas), primer productor de café orgánico en el mundo (Sagarpa-sicde). México representa un potencial para la generación de energía eólica de 40 mil MW anuales (Laboratorio de Energía Renovable de eu). México es el tercer productor de plata en el mundo y representa alrededor de 16% de la producción mundial de ese metal (Anuario Estadístico de la Minería Mexicana).

perjudicando gravemente al medio ambiente, y otros cuantos se dedican a la pesca. Como resultado de lo anterior, buena parte de su población en edad laboral se ve obligada a emigrar por temporadas a fin de lograr el sustento familiar.

Otra situación similar ocurrió con la construcción de la presa Miguel de la Madrid o Cerro de Oro, ordenada mediante decreto presidencial de fecha 29 de agosto de 1972, con el fin de impedir la inundación de la parte baja del Papaloapan, crear un distrito de riego y aumentar la generación eléctrica de la vecina presa Miguel Alemán. Hacia 1976 inició la expropiación de tierras ejidales para el vaso de captación. Su periodo de construcción duró aproximadamente siete años, de 1981 a 1988. Para 1990 se llenaba el vaso de la presa Cerro de Oro y se daba por concluido el proceso de reacomodo. Parte de la población de la comunidad desplazada de Arroyo Tambor logró ser reacomodada por la Comisión del Papaloapan hasta 1991, cuando ya había sido inaugurada la presa (mayo de 1989). Ésta formaría parte de un sistema de siete presas diseñadas para el control de las aguas que fluyen en la cuenca del Papaloapan y su función principal consistía en ampliar el espejo de agua de la presa Temascal para agregar dos turbinas de generación eléctrica y controlar las inundaciones súbitas que afectaban a ganaderos, cañeros y pueblos de la cuenca baja del Papaloapan en los estados de Oaxaca y Veracruz, ya que la presa se encuentra rodeada por las sierras de Zongolica, de Juárez y

Tuxtepec, así como la vertiente del Golfo. La presa Cerro de Oro y la de Temascal están unidas, con una cuenca conjunta de casi 70 000 hectáreas, y la capacidad común de almacenamiento de ambas es de 13 380 millones de metros cúbicos.

Ante la construcción de esta presa, entre 1976 y 1991, diversas comunidades chinantecas tuvieron que reubicarse. Los ejidatarios afectados por la construcción solicitaron 86 hectáreas de tierras en restitución del terreno ejidal expropiado para el vaso de la presa, para construir 15 poblados con todos los servicios básicos y casas con solar para las familias reubicadas, así como una carretera con tres puentes para atravesar los ríos; dinero por la expropiación de sus tierras y por el valor de sus casas en La Chinantla, así como implementación de programas productivos con asesoría y capacitación, pero la oferta de indemnización sólo fue parcialmente cumplida.

Numerosas familias chinantecas que decidieron no desalojar, viven en pequeñas islas esparcidas por el vaso del embalse, en las comunidades Laguna Escondida, Amado Nervo, Nuevo Aguacate y otras, cuyo único medio de transporte son lanchas.

La presa Cerro de Oro, como complemento a la presa Presidente Miguel Alemán (Temascal), y reguladora de las avenidas del Río Tonto, forma un vaso común con la presa Temascal y ocupan una superficie de 22 000 hectáreas, de los municipios de San Lucas Ojitlán, San Felipe Usila, Valle Nacional, San Juan Lalana, Nuevo Soyaltepec y Jalapa de

Díaz, en los estados de Oaxaca y parte de Veracruz (OIT, 1999).

Importancia relevante muestran los indicadores de marginación, pobreza y desarrollo humano que identifican a estas poblaciones indígenas como zonas de atención prioritaria, ya que presentan graves carencias económicas y sociales que es urgente atender para detonar su desarrollo económico, resarcir el daño e impulsar su crecimiento mediante proyectos compensatorios estratégicos que aprovechen el potencial productivo de la región.

Debido a la conflictividad derivada de esos proyectos, el Comité DESC ha instado al Estado mexicano, para que “consulte debidamente a las comunidades indígenas y locales afectadas” y procurar obtener previamente su consentimiento para la toma de decisiones sobre esas acciones que afectan sus derechos e intereses conforme a lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT.

En conclusión, dicho modelo de desarrollo sólo ha beneficiado a quienes tienen la capacidad de inversión a gran escala, que provocan el desplazamiento de millones de personas, condenándolas a vivir en situaciones de aguda pobreza al despojarles de sus medios tradicionales de subsistencia y a cambiar radicalmente su forma de vida, además de no reconocer los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan ni tampoco garantizar una indemnización apropiada, viviendas y tierras alternativas para

las actividades productivas de los afectados a fin de proteger sus derechos económicos, sociales y culturales.

En materia de desarrollo e información sobre pobreza, debe señalarse la escasez de información suficiente y precisa que reporte las condiciones actuales de los pueblos y comunidades indígenas del estado. Adicionalmente debe considerarse que históricamente estos pueblos han tenido sus propias concepciones y aspiraciones en cuanto al desarrollo, las cuales difieren diametralmente del concepto occidental; situación que complica el análisis de este rubro al interior de la vida y relaciones de esos pueblos.

De acuerdo con el Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo (CIEDD), 61.9% de la población del estado de Oaxaca vive en situación de pobreza, 23.3% en pobreza extrema y 38.6% en la pobreza moderada, y 26.1% son vulnerables a carencias sociales, según la medición de 2012 (ver tabal 9).

La pobreza es el conjunto de “condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el de bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial”, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación del Desarrollo (Coneval), en el cual el primero comprenderá las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso; el segundo se integrará a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social y el tercero incorpo-

**Cuadro 9. Indicadores de Pobreza en Oaxaca**

MEDICIÓN DE LA POBREZA 2012			
INDICADORES	PORCENTAJE	MILES DE PERSONAS	CARENCIAS PROMEDIO
<b>POBREZA</b>			
Población en situación de pobreza	61.1	2,434.6	2.9
Población en situación de pobreza moderada	38.6	1,518.0	2.4
Población en situación de pobreza extrema	23.3	916.6	3.8
Población vulnerable por carencias sociales	26.1	1,024.5	2.1
Población vulnerable por ingresos	1.7	65.1	0.0
Población no pobre y no vulnerable	10.3	406.6	0.0
<b>PRIVACIÓN SOCIAL</b>			
Población con al menos una carencia social	88.0	3,459.1	2.7
Población con al menos tres carencias sociales	45.7	1,798.0	3.7
<b>INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL</b>			
Rezago Educativo	27.4	1,087.9	3.5
Carencia por acceso a los servicios de salud	20.9	823.4	3.4
Carencia por acceso a la seguridad social	75.7	2,975.0	2.8
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	24.6	965.2	3.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	55.5	2,182.8	3.2
Carencia por acceso a la alimentación	31.7	1,244.6	3.6
<b>BIENESTAR</b>			
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	34.4	1,351.7	3.1
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	63.6	2,499.7	2.8

**Nota:** Prontuario Estadístico del Estado de Oaxaca, CIEDD, Gobierno del Estado de Oaxaca, 2013.

rará aspectos que trascienden al ámbito individual y que pueden referirse a características geográficas, sociales y culturales, entre otras; en específico, aquellos asociados al grado de cohesión social, así como otros considerados relevantes para el desarrollo social.

La población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (Coneval, 2010).

El concepto de desarrollo social se establece en uno de los puntos de la Misión de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el cual consiste en “lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar”.

### 3.8 Derecho al trabajo

El derecho al trabajo es fundamental y reconocido en diversos instrumentos internacionales, dentro de ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité DESC, ha señalado que:

El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inhe-

rente de la dignidad humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad (CDESC, 2006, párr. 1).

El derecho al trabajo considera dos dimensiones, una individual y otra colectiva. En ese sentido, el Comité DESC ha señalado que la dimensión colectiva es la que considera “el derecho de toda persona a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en especial la seguridad de las condiciones de trabajo” y la dimensión colectiva considera “el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al sindicato de su elección, así como el derecho de los sindicatos a funcionar libremente” (DESC, 2006, párr. 2).

Sin embargo, las políticas públicas sociales y económicas que regulan el derecho al trabajo y a su justa remuneración, en su gran mayoría no son consideradas ni por los gobiernos ni por la iniciativa privada, derivando en graves violaciones que atentan contra la dignidad de la persona, provocando pobreza y marginación, y ocasionando que los derechos humanos sean vulnerados causando graves daños sociales como la delincuencia, farmacodependencia, inseguridad y asesinatos, entre otros.

Actualmente, los pueblos indígenas están claramente asociados a la pobreza. Un estu-

dio del Banco Mundial sobre *Pueblos Indígenas, Pobreza y Desarrollo Humano en América Latina: 1994-2004* señala que:

Ser indígena es un fuerte determinante para ser pobre: una persona indígena tiene un 57% de probabilidad de vivir en la extrema pobreza comparada con una probabilidad del 16% para el resto de la población; también han sido estigmatizados bajo el estereotipo de atraso e ignorancia, tanto en el presente como en la construcción histórica del país, construyéndose en la sociedad características de marginación y segregación ocupacional que han orillado a los pueblos indígenas a la pobreza económica y por ende a la discriminación en todas sus manifestaciones (Gallardo Vásquez, 2007).

A pesar de los reportes presentados por nuestro país en 2005, 2006 y 2010 sobre los ODM, no existe información desagregada que permita analizar los tipos de trabajo que realizan las personas indígenas ni sus ingresos por realizarlos, ya que las Secretarías de Economía, de Trabajo y Previsión Social, así como la CDI, por conducto del INEGI, sólo informan el número de población económicamente activa (PEA) por municipio. De igual manera, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Sagarpa, en el sector agrícola sólo menciona cuántas toneladas de determinado cultivo se produjeron, pero no señala el ingreso que se obtuvo y el destino de las cosechas; y en el sector

ganadero sucede lo mismo: se menciona el número de cabezas de ganado, vientres o producción avícola y de otras especies con las que cuentan o que desarrollan en los municipios, pero se desconoce el destino y el valor económico que representan.

En ese sentido, sólo se conocen los índices y grados de marginación, desarrollo humano y de pobreza en el nivel municipal, los cuales ya se han mencionado, sin precisar la situación específica que viven los pueblos y comunidades indígenas.

### 3.9 Migración

La migración es un fenómeno mundial, constante y dinámico, que en Oaxaca básicamente tienen como estrategia de sobrevivencia amplios sectores de la población rural básicamente, debido a la falta de capacidad del Estado para ofrecer oportunidades de empleo que generen ingreso y bienestar a las familias.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2010) define la migración como el movimiento de una persona o grupo de personas de una unidad geográfica hacia otra a través de una frontera administrativa o política con la intención de establecerse de manera indefinida o temporal en un lugar distinto a su lugar de origen. El INEGI (2010) la establece como “el cambio de residencia de una o varias personas de manera temporal o definitiva, generalmente con la intención de mejorar su situación económica así como su desarrollo personal y familiar”.

El ejercicio de los derechos humanos de las personas migrantes se encuentra garantizado en:

- La Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, establece en su artículo 2 que los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas, por lo tanto, tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular, la fundada en su origen o identidad indígenas.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2, numeral 2, dispone que “todos los Estados partes del Pacto, se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.
- La CPEUM, apartado B, fracción VIII, del artículo 2, se señala que el Estado debe “Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero”.
- La Constitución Política de la entidad, en su artículo 12, párrafo 27, se propone establecer el deber al estado de Oaxaca

de brindar asistencia integral a las y los migrantes y sus familias; fortalecer las diversas manifestaciones de identidad cultural de la población migrante en sus lugares de destino; propiciar acciones que fortalezcan la vinculación familiar y comunitaria; y prohibir la discriminación motivada por condición migratoria. Y en su artículo 16, apartado A, reconoce a la población migrante el derecho de participación y representación política en la vida comunitaria y en el contexto estatal. Dicha participación, en el ámbito comunitario y municipal, deberá atender el contexto específico de cada una de ellas, en particular, atendiendo las demandas y aspiraciones de participación y representación de las personas migrantes, de conformidad con sus sistemas normativos. Su fracción XV, apartado B, establece la obligación del estado de promover políticas públicas, programas y proyectos que garanticen los derechos económicos, sociales, culturales y laborales de las y los migrantes; así como velar por el respeto de sus derechos humanos, quedando totalmente prohibida toda discriminación motivada por la condición migratoria, en congruencia con las disposiciones en la materia, establecidas en la Constitución Federal y los instrumentos internacionales (SAI, 2013, pp. 150-151).

La OIM, en su Informe sobre las Migraciones en el Mundo (2010), reconoce que “la

migración es una característica integrante del mundo contemporáneo, que promueve la necesidad de centrar la atención en la creación de capacidades que permitan a los Estados, y a otras partes interesadas, responder a los retos que plantea la migración y llevar a cabo una labor de planificación eficaz y sostenible” (OIM, Informe sobre las migraciones en el mundo. Panorama mundial de la migración, 2010).

Actualmente, se tiene calculado que más de 30 millones de personas migran al interior del país y se estima que en la mayoría de los hogares hay por lo menos un miembro que es migrante (Ruíz, 2002). Oaxaca ocupa el lugar nacional 10 con alto grado de intensidad migratoria (Conapo, Intensidad migratoria a nivel estatal y municipal, 2012), 3.10% de la población es emigrante (INEGI, 2010) con un rango de edad predominante de las y los migrantes indígenas oaxaqueños es de 18 a 28 años, sólo en la región Sierra Norte es de 29 a 39 años; aunque se considera que las edades en el presente sean de menores de 18 años y mayores de 40 (IOAM, 2009) (ver cuadro 10).

El Conapo (2010), desde el análisis sociológico del tema migración, ha puesto mayor énfasis en dar una respuesta desde la visión estructural e individual de sus causas. La primera enfatiza las condiciones económicas y sociales de los lugares de origen y destino, en especial las relaciones sociales y de producción prevalecientes en el campo, como lugar origen de la migración y qué propicia el éxodo de la población. En la segunda se hacen relevantes las aportaciones sobre motivaciones

objetivas como falta de trabajo, las subjetivas como la atracción social y cultural de la ciudad; y psicosociales basados en la cultura de valores e ideologías modernas (p. 18).

A pesar de su respaldo jurídico, los pueblos indígenas de Oaxaca se encuentran vulnerables ante toda gama de factores sociales, económicos, políticos y ecológicos que afectan sus derechos humanos. Sin alternativas económicas viables en las zonas rurales, se sienten atraídos por la posibilidad de encontrar trabajo y dinero en un entorno urbano local o extranjero —con mayor presencia en Estados Unidos de América—<sup>18</sup>; otros emigran ante el despojo de sus tierras o como consecuencia del desplazamiento causado por conflictos de orden social, económico o político.

El dinamismo de ese fenómeno responde a la necesidad de ciudadanos indígenas que deciden emigrar con el fin de mejorar sus condiciones de vida y acceder a mejores oportunidades de crecimiento para sus familias, ven la migración como un mecanismo para solventar la baja entrada de dinero a las economías familiares y comunitarias, así como una vía decisiva para la subsistencia de muchas comunidades, especialmente aquellas situadas en las regiones de la Mixteca, Sierra Norte y los Valles Centrales de Oaxaca.

Esos factores han influido para la emigración de aproximadamente 150 000 oaxaque-

---

18 En 2009, el INEGI planteó una tasa del 21.6 de la población total en el estado que había emigrado a Estados Unidos de América.

**Cuadro 10. Municipios indígenas de Oaxaca con alta intensidad migratoria a los Estados Unidos (2010)**

MUNICIPIO	DISTRITO	PUEBLO INDÍGENA	LUGAR QUE OCUPA EN EL CONTEXTO NACIONAL DE UN TOTAL DE 2,456 MUNICIPIOS
San Juan Quiahije	Juquila	Chatino	1
San Bartolomé Quialana	Tlacolula	Zapoteco	2
San Pedro Yolox	Ixtlán	Chinanteco	4
San Pablo Tijaltepec	Tlaxiaco	Mixteco	6
San Lucas Quiaviní	Tlacolula	Zapoteco	8
San Juan Quiotepec	Ixtlán	Chinanteco	9
Santa María Temascaltepec	Juquila	Chatino	18
Santiago Yaitepec	Juquila	Chatino	39
Magdalena Teitipac	Tlacolula	Zapoteco	41
San Miguel Chichahua	Nochixtlán	Mixteco	48
San Martín Peras	Zaachila	Mixteco	49
San Juan Mixtepec (Dtro. 8)	Juxtlahuaca	Mixteco	53
San Francisco Ozo-lotepec	Miahuatlán	Zapoteco	82
San Miguel Ahuehuetitlán	Silacayoapan	Mixteca	87
Mesones Hidalgo	Putla	Mixteco	89
Santa Inés del Monte	Zaachila	Mixteca	92
Santiago Matatlán	Tlacolula	Zapoteco	124
Santa Inés Yatzeche	Zimatlán	Zapoteco	125
San Juan Lachao	Juquila	Chatino	162
Ixpantepec Nieves	Silacayoapan	Mixteco	170

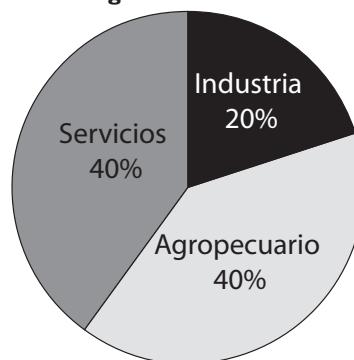
**Nota:** Conapo, 2012.

ños hacia los estados del norte de México y Estados Unidos, empleados en las zonas agrícolas de los estados de Sinaloa, Sonora, Jalisco y Morelos, en donde trabajan como jornaleros en las plantaciones de hortalizas y cultivos de floricultura; en la región de San Quintín, en Baja California; Chihuahua; y en Tamaulipas prestan sus servicios en las maquiladoras con la expectativa de trasladarse a la Unión Americana como indocumentados y empleándose en los trabajos más despectivos y menos remunerados, en los cuales son sujetos a relaciones de explotación por su misma calidad de ilegales y sujetos a pésimas condiciones de trabajo, sin seguridad social, con grandes riesgos para su integridad física y moral debido a los malos tratos y abusos de sus empleadores (COMIAC, 2013).

Muchos otros indígenas optan por migrar para trabajar en la construcción, fábricas y comercio de artesanías en las principales ciudades y destinos turísticos como la misma capital del estado, Acapulco, Estado de México, Guadalajara, Monterrey, México D.F., desgraciadamente muchos terminan mendigando en la calle.

Así mismo, grandes cantidades de indígenas oaxaqueños migrantes logran cruzar a Estados Unidos para trabajar en la agricultura, jardinería, empacadoras de carne, restaurantes y otros empleos, y radican en Los Ángeles, San Diego, en California; Oregón; Atlanta; Georgia; Nueva Jersey y Nueva York (IOAM, 2009).

**Gráfico 4. Ámbitos laborales de las y los migrantes indígenas en Estados Unidos**



**Nota:** Diseño propio, con datos del Instituto Oaxaqueño de Atención al Migrante (2013).

Las personas que han decidido emigrar de su comunidad de origen ponen en riesgo su integridad física y moral debido a que se exponen a malos tratos y abusos por parte de las personas que fungen como “polleros”, y a quienes les pagan por cruzar la frontera. Nada es seguro en el traslado, de tal caso que la extinta en 2002 Coordinación Estatal de Atención al Migrante, consideraba en sus estadísticas que en promedio diariamente muere un migrante sólo en el intento de pasar de México a Estados Unidos.

En gran parte de 2013, los estados americanos de Arizona, Texas y California se han convertido “en el cementerio de por lo menos 15 migrantes oaxaqueños –14 hombres y una mujer—, quienes murieron cuando intentaban llegar a Estados Unidos; muchos de ellos por causas de deshidratación, ahogamiento, accidentes automovilísticos, homi-

cidio, y en otros casos aún se investigan los factores. El número de decesos es igual los del año 2012” (Matías, 2013).

Los migrantes indígenas oaxaqueños están sujetos a constantes violaciones a sus derechos humanos, por su calidad migratoria se ven obligados a permanecer en la clandestinidad, lo cual los ubica en un estado de indefensión y los hace presa de múltiples abusos por parte de autoridades deshonestas, o víctimas de bandas de la delincuencia organizada, explotadores, policías y agentes mexicanos corruptos (Binford, 2000).

A su regreso, las y los migrantes, por la dinámica desarrollada en el estado o país de residencia, tienden a no permanecer mucho tiempo en la comunidad; algunos migran a la ciudad más cercana o al centro y norte del país, otros regresan a Estados Unidos. Eso causa el abandono del campo y áreas rurales, la pérdida de algunas tradiciones culturales como el tequio; son afectados ya que existen conflictos culturales entre padres e hijos, la pérdida del idioma, el abandono de estudios para emigrar a otras ciudades con un estilo de vida diferente. Otros regresan a sus comunidades ya experimentados con las drogas, involucrados en pandillas o con enfermedades de transmisión sexual, como el VIH/sida, herpes genital y virus de papiloma humano.

# 4

## RECOMENDACIONES

- Armonizar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca con la Reforma Constitucional Federal de junio de 2011.
- Se retome y apruebe la iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Pueblos Indígenas, para garantizar el reconocimiento, la protección y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas.
- Incorporar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, en el marco constitucional estatal, como mecanismo de garantía del derecho al territorio, libre determinación y desarrollo.
- Establecer en las leyes en materia de telecomunicaciones y radiodifusión el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas a administrar, adquirir y operar sus medios de comunicación. Garantizando la disponibilidad de frecuencias, el acceso a recursos y programación indígena en medios comunitarios, públicos y comerciales.
- Promover de manera conjunta entre las instancias del ejecutivo estatal y el Congreso del Estado de Oaxaca, la realización de consultas a todos los pueblos indígenas de la entidad, a fin de consensuar con ellos

la elaboración de proyectos legislativos que reconozcan, protejan y promuevan sus derechos humanos.

- Adoptar el Protocolo de Ecuador para que toda obra, acción o proyecto de inversión, sea consultado y aprobado por la comunidad, pueblo o localidad.
- Retomar las propuestas contenidas en la iniciativa de reforma a la constitución política del estado libre y soberano de Oaxaca, en relación con la representación política de los pueblos y comunidades indígenas del estado.
- Estructurar un sistema estatal de información. La información desagregada servirá para dar seguimiento a la política pública en materia de atención a pueblos indígenas.
- Difusión amplia de la legislación en materia de pueblos indígenas en todos los ámbitos institucionales en el estado de Oaxaca. Toda vez que el Convenio 169 de la OIT ha sido ratificado por nuestro país, es de suma importancia impulsar su efectiva aplicación en el ámbito oaxaqueño, mediante su adecuada difusión (en forma bilingüe) a todos los pueblos y comunidades indígenas de la entidad y desde luego, a través de la capacitación de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y los integrantes de los poderes legislativo y judicial.
- Fortalecer institucionalmente el sistema de educación bilingüe intercultural en el estado y dotarlo de recursos suficientes para cumplir eficientemente sus objetivos.

Asimismo deberá ser culturalmente adecuado, retomando las necesidades de pueblos y comunidades indígenas.

- El Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca debe instaurar programas de formación, capacitación y actualización constante hacia el personal docente, atendiendo las carencias en aspectos metodológicos, con objetivo de fortalecer los conocimientos especializados y manejo de nuevas tecnologías que faciliten la inserción de los estudiantes en el dominio del conocimiento local y universal.
- El Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física y Educativa (IOCFED), en coordinación con las autoridades municipales de los pueblos y comunidades indígenas, deberá priorizar el tema de infraestructura, ya que a la fecha existen instituciones educativas (educación preescolar, primaria, secundaria, bachillerato y licenciatura), que no cuentan con instalaciones propias y/o adecuadas.
- Establecer estrategias educativas para la preservación y difusión de las lenguas indígenas que están sometidas a condiciones de existencia, situación que es de extrema gravedad y emergencia para el ixcateco, zoque, chocholteco, amuzgo, chontal, así como una decena de variantes lingüísticas del mixteco y zapoteco, entre otras, cuya pervivencia depende de una acción concertada e integral de toda la sociedad y el Estado.
- Diseñar estrategias para la defensa y protección de las y los migrantes oaxaqueños

indígenas fuera del país, de tal manera que sus derechos humanos no sean violados en el tránsito o permanencia en su lugar de destino; así como establecer políticas en las cuales se promuevan el desarrollo de los lugares de origen para disminuir no sólo la migración, sino los niveles de pobreza y marginación.

- Intensificar esfuerzos para asegurar que todos los migrantes oaxaqueños indígenas y sus familiares sean tratados sin discriminación en los lugares donde radiquen.
- Realizar un análisis y evaluación de los programas sociales federales y estatales que permitan medir el impacto que han presentado en pueblos y municipios indígenas, en los ámbitos de derechos humanos, económico, desarrollo, así como equidad de género y violencia hacia las mujeres indígenas.
- Que el estado respete el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación sobre medidas relacionadas al cambio climático, como las de mitigación y adaptación en sus tierras y territorios.
- Transparentar el presupuesto asignado a programas sociales para atender a los pueblos y comunidades indígenas, tanto para el desarrollo, como para la atención de los procesos de legalidad, derecho e interculturalidad.
- Gestionar la defensa, implementación y promoción de programas sociales que fortalezcan las actividades económicas de las comunidades indígenas, así como el cultivo del maíz nativo.
- Solicitar a las instancias correspondientes que las políticas internacionales no condicionen los programas sociales de carácter nacional que impiden que pueblos y comunidades indígenas definan la aplicación de recursos conforme a los sistemas normativos y necesidades propias.
- Que el Gobierno del Estado y el Congreso ejerzan sus funciones de fiscalización para garantizar que los recursos asignados a los ayuntamientos se apliquen en las localidades y comunidades indígenas.
- Que el estado garantice que las mujeres niñas, niños, adolescentes y jóvenes indígenas y afromexicanos tengan acceso a protección integral y una vida libre de violencia, así como el ejercicio y acceso pleno a los derechos a la vida, alimentación, integridad física y emocional, preservación de su identidad, desarrollo integral, educación comunitaria, indígena e intercultural y a la participación en todos los ámbitos, con perspectiva de género, en condiciones de no discriminación, no subordinación y trato igualitario.
- Capacitar a las funcionarias y los funcionarios públicos en los temas de derechos de los pueblos indígenas, derechos humanos de las mujeres y derechos humanos de las niñas, niños y Adolescentes para garantizar su ejercicio y respeto.
- Que el Gobierno del Estado de Oaxaca genere mecanismos de coordinación, monitoreo y evaluación de la política pública en materia de derechos de los pueblos indígenas, derechos humanos de las mujeres

- y derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.
- Respetar los derechos colectivos de las comunidades y pueblos indígenas reconocidos en el Convenio 169 y en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.
  - Declarar el territorio del estado como centro de origen del maíz, así mismo, no permitir la siembra experimental y piloto, ya que son un paso previo para la siembra comercial de maíz transgénico en el territorio del estado.
  - Fortalecer la práctica de diversos agricultores consistente en almacenar, resembrar e intercambiar semillas que contribuyen a la biodiversidad agrícola y no limitar dichas prácticas como se plantea en la Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados.
  - Que el Congreso del Estado de Oaxaca etiquete presupuestos suficientes en materia de derechos humanos, pueblos indígenas, derechos humanos de las mujeres y derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.
  - Generar transparencia y rendición de cuentas en la asignación de recursos, tanto para instancias estatales, descentralizadas, como órganos autónomos para que puedan desarrollar sus funciones en materia de derechos humanos, pueblos indígenas, equidad e igualdad sustantiva de género, y derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.
  - Establecer políticas públicas que respeten la biodiversidad que existe en el estado de Oaxaca y su relación con los pueblos y comunidades indígenas.
  - Revisar la política de inversión en el caso de violaciones a derechos de pueblos indígenas y establecer principios de reparación del daño y vigencia de derechos.
  - Que el Gobierno del Estado, a través de las instancias competentes, realice estudios evaluativos de los impactos ambientales, sociales y culturales causados por las industrias extractivas y megaproyectos en los pueblos indígenas. Estos estudios deberán tomar en cuenta las prácticas de las empresas que operan en tierras y territorios de los pueblos indígenas, destacando tanto aspectos positivos, como negativos, o que potencialmente lo sean.
  - Que el estado adopte normas de transparencia en la información respecto de las concesiones mineras, forestales, títulos de agua y las que derivan de las leyes secundarias.
  - Respecto de la aplicación de las normas del derecho indígena y en otras instancias de impartición de justicia deberá promoverse el respeto a los derechos humanos que se encuentran incluidos en los estándares internacionales y en el marco jurídico nacional, haciendo especial énfasis en lo que se refiere a salvaguardar los derechos de las mujeres indígenas.
  - Con fundamento en el pluralismo jurídico, la Defensoría de los Derechos Humanos

del Pueblo de Oaxaca deberá promover que las autoridades de los tres órdenes de gobierno reconozcan, respeten y apoyen tanto a las instancias de impartición de justicia, como a los policías comunitarios y las formas propias de brindar atención a los conflictos.

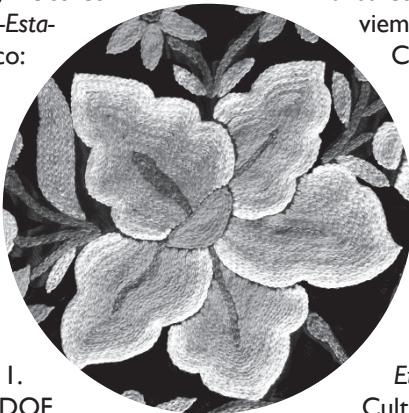
- Que la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca verifique el cumplimiento de los derechos humanos, emita las recomendaciones pertinentes y coadyuve al respeto y defensa de los mismos.
- Garantizar y fortalecer los sistemas normativos indígenas, en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal, en el marco del pluralismo jurídico.



# R

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carbonell, M. (2011). *Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos*. México: Editorial Porrúa.
- Carpinteiro, F. (2008). Globalización y etnografía: Experiencias en el sur. In F. Carpinteiro, *Sendas en la globalización* (p. 11). Puebla: BUAP.
- CASO: DERECHO AL AGUA Y CONSULTA, DDHPO/CA/7611(01) OAX/2013 (DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL PUEBLO DE OAXACA 03 de SEPTIEMBRE de 2013).
- CDI. (2010). *La mortalidad materna indígena y su prevención*. México: PNUD-México.
- CEPIADET. (2012). *Informe sobre el estado que guardan los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades indígenas en el sistema de procuración y administración de justicia en Oaxaca*. Oaxaca.
- CERD. (2006). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación*. México: UNU.
- CERD. (1996). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. Brasil: ONU.
- CIEDD. (2013). *Prontuario estadístico del Estado de Oaxaca*. Oaxaca, México: Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Linck, T. (1999). Tierras de uso común, regímenes de tenencia y transición agraria en México. *Estudios agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*. (12), 123.
- COLDH. (2007). *Caso del pueblo de Saramaka vs Surinam*. Costa Rica: COLDH.
- COLDH. (2019). *Sentencia Caso Saramaka vs Surinam*. San José, Costa Rica.
- COMI.AC. (2013). *COMI.AC*. Retrieved 07 de Noviembre de 2013 from <http://comioaxaca.org.mx/site/migracion/migracion-en-oaxaca/>
- Conapo. (2012). *Intensidad migratoria a nivel estatal y municipal*. In Conapo, *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010* (p. 35). México: Conapo.



- Conapo. (2012). Intensidad migratoria a nivel estatal y municipal. In Conapo, *Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos 2010* (p. 35). México: Conapo.
- Conapo. (2010). *Migración interna en México durante el siglo XX*. México.
- Coneval. (16 de junio de 2010). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. *Diario Oficial de la Federación*, p. 11.
- CPEUM. (2013). *Artículo 2*. México: DOF.
- López Bárcenas, F. (01 de Octubre de 2013). El derechos de los indígenas a la consulta y las políticas de gobierno. *La Jornada*.
- A.C., M. D. (2008). *TALLER DERECHOS INDÍGENAS A LA TIERRA, TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES. OAXACA*.
- Azamar, E., Nigenda, Gustavo, Lamadrid, Héctor, & Campero, Lourdes. (2013). Factores relacionados con la mortalidad materna. (S. d. Oaxaca, Ed.) *Avances en ciencia, salud y medicina*, 1 (1), 19.
- Binford, L. (2000). Migración transnacional, criminalidad y justicia popular en el estado mexicano contemporáneo. In L. Binford, & D'Aubeterre, María Eugenia, *Conflictos migratorios transnacionales y respuestas comunitarias* (p. 35). Puebla: Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, BUAP.
- Bonfil Batalla, G. (1987). *México Profundo, una civilización negada*. México, D.F.: SEP-CIESAS.
- DDHPO. (2013). *Derecho al agua y a la consulta. Expediente DDHPO/7611(01)/OAX/2013*. OAXACA: DDHPO.
- DESC, C. (2012). *Cátedra UNESCO de derechos humanos de la UNAM*. Retrieved 10 de Noviembre de 2013 from Biblioteca CEDAW: [http://www.catedradh.unesco.unam.mx/Biblioteca-CEDAW/menu\\_superior/Doc\\_basicos/I\\_instrumentos\\_universales/5%20Observaciones%20generales/39.pdf](http://www.catedradh.unesco.unam.mx/Biblioteca-CEDAW/menu_superior/Doc_basicos/I_instrumentos_universales/5%20Observaciones%20generales/39.pdf)
- Díaz-Couder, E. (2003). Lenguas Indígenas. In A. Barábas, & Miguel Bartolomé, *Los pueblos indígenas de Oaxaca. Atlas Etnográfico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DOF. (1967). Secretaría de Recursos Hidráulicos. *Diario Oficial de la Federación*, p. 3.
- Franco, F. (2006). *La mortalidad en México 2000-2004. Muertes evitables: magnitud, distribución y tendencia*. México: Dirección General de Información en Salud.
- Gallardo Vásquez, S. (2007). Ser mujer indígena profesionista y el mercado de trabajo. *Aquí estamos* (7), 55.
- González, Á. (Abril de 1998). *Grupo Mesófilo AC*. Retrieved 08 de Noviembre de 2013 from [http://www.grupomesofilo.org/pdf/proyectos/DE/DE\\_diagnostico.pdf](http://www.grupomesofilo.org/pdf/proyectos/DE/DE_diagnostico.pdf)
- <http://www.oocities.org/es/ciudadellaesperanza/Cosmovision.html>. (12 de NOVIEMBRE de 2013). obtenido de <http://www.oocities.org/es/ciudadellaesperanza/Cosmovision.html>
- INEGI. (2010). *Resultados del Censo de Población y Vivienda*. Mexico: INEGI.
- IOAM. (2009). *Estadísticas de población migrante oaxaqueña*. Oaxaca: SEI. Gobierno del Estado de Oaxaca.

- Linck, T. (Mayo-Agosto e 1999). Tierras de uso común, regímenes de tenencia y transición agraria en México. *Estudios agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*. (12), 123.
- López Barcenas, F. (01 de Octubre de 2013) El derecho de los indígenas a la consulta y las políticas del gobierno. *La Jornada*.
- Maldonado, B. (1986). La pluralidad desigual en Oaxaca. In A. Barábas, & Bartolomé, Miguel, *Etnicidad y pluralismo cultural. La dinámica étnica en Oaxaca* (p. 13). México, D.F.: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Maldonado, B. (2011). *Comunidad, Comunalidad y Colonialismo en Oaxaca. La nueva educación comunitaria y su contexto*. Oaxaca: CSEIIO.
- Maldonado, B. (2011). *Comunidad, comunalidad y colonialismo en Oaxaca: la nueva educación comunitaria y su contexto*. Oaxaca: CSEIIO.
- Martínez, Oscar Juan, Castañeda, Martha A., & Carmona, Guadalupe. (2008). *Vigilancia ciudadana de los servicios de salud materna desde un municipio indígena del Estado de Oaxaca*. Oaxaca.
- Matías, P. (3 de Septiembre de 2013). *proceso.com.mx*. Retrieved 5 de Noviembre de 2013 from <http://www.proceso.com.mx/?p=352011>
- Navarro, J. (2012). *Analfabetismo en México: una deuda social*. México: Revista internacional de estadística y geografía.
- OACNUDH. (2003). *Diagnostico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México: ONU.
- OACNUDH. (2007). *Diagnostico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México*. México: OACNUDH.
- OACNUDH. (2003). *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México: OACNUDH.
- OACNUDH. (2011). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*. México: ONU-DH México.
- OACNUDH, M. (2011). *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos a gran escala*. México: ONU-DH México.
- OACNUDH, M. (2008). *El derecho a una vida libre de discriminación y violencia: Mujeres indígenas de Chiapas, Guerrero y Oaxaca*. México: OACNUDH.
- OIM. (2010). *Informe sobre las migraciones en el mundo. Panorama mundial de la migración*. OIM.
- OIM. (n.d.). *Organización Internacional para las Migraciones, Misión Colombia*. Retrieved 29 de Octubre de 2013 from <http://www.oim.org.co/conceptos-generales-sobre-migracion.html>
- OIT. (1999). *Centro de políticas públicas*. From <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/oitinformes/reclamaciones169/642-c169-reclam-mex-1999-cerrodello.html>
- OIT. (2013). *Manual para los mandantes tripartitas de la OIT*. Ginebra, Suiza: OIT.
- OMS. (2013). *Naciones Unidas Derechos Humanos*. Retrieved 02 de diciembre de 2013 from <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet31sp.pdf>
- OMS. (Octubre de 2007). *Organización Mundial de la Salud*. Retrieved 05 de Noviembre de 2013 from Centro de Prensa: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs326/es/>
- ONU. (1986). *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, Oficina del Alto Comisionado*. Ginebra, Suiza: ONU.
- ONU. (2005). *Foro permanente de las Naciones Unidas para las cuestiones indígenas*. ONU.
- Recurso de Revisión, 446/2013 (RF- 7985/13-11) (Decimo Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito 5 de Septiembre de 2013).

- Ruíz, A. (2002). *Migración oaxaqueña, una aproximación a la realidad*. Oaxaca: Coordinación Estatal de Atención al Migrante.
- SAI. (2013). *Hacia un reconocimiento de un Estado multicultural en el marco del pluralismo jurídico*. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca.
- SGM. (2011). *Panorama minero del Estado de Oaxaca*. México D.F.: Secretaría de Economía, Gobierno Federal.
- Stavenhagen, R. (2003). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos*. México: ONU.
- Stavenhagen, R. (2002). *Informe sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*. Ginebra: ONU.
- Stavenhagen, R. (2002). *Informe sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*. Ginebra: ONU.
- Stavenhagen, R. (2003). *Informe sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*. Ginebra: ONU.
- Stavenhagen, R. (2005). *Informe sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*. Ginebra: ONU.
- Stavenhagen, R. (2007). *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos*. Ginebra: ONU.
- UNAM. (2004). *Biodiversidad de Oaxaca*. OAXACA: Fondo Oaxaqueño para la conservación de la naturaleza y WWF.
- UNESCO. (2012). *Día internacional de la alfabetización*. OAXACA: Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Winter, M. (1986). La dinámica étnica en Oaxaca prehispánica. In A. Barábas, & Bartolomé, Miguel, *Etnicidad y Pluralismo cultural en Oaxaca*. México: INAH.



# A

## ABREVIATURAS

- ACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- BIC: Bachilleratos Integrales Comunitarios
- CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos
- CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- CDN: Convención sobre los Derechos del Niño
- CERD: Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- CIEDD: Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo de Oaxaca
- CIPPEO: Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca
- COLDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos
- CDESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Conagua: Comisión Nacional del Agua
- Conapo: Consejo Nacional de Población
- Coneval: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- Convenio 169: Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
- CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- DDHPO: Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca
- DNUI: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
- DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos
- ENBIO: Escuela Normal Bilingüe Intercultural de Oaxaca

- EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional  
INEGI: Instituto Nacional de Geografía y Estadística  
IOCIFED: Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física y Educativa  
LDPCIEO: Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas  
LEE: Ley Estatal de Educación  
LGE: La Ley General de Educación  
MM: Muertes Maternas  
MMI: Mortalidad Materna Infantil  
OACNUDH: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos  
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio  
OEA: Organización de Estados Americanos  
OIM: Organización Internacional para las Migraciones  
OIT: Organización Internacional del Trabajo  
OMS: Organización Mundial de la Salud  
OPS: Organización Panamericana de la Salud  
PIB: Producto interno bruto  
PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos  
PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales  
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  
Procede: Programa de Certificación de Derechos Ejidales  
RMM: Razón de Muertes Maternas  
Sedesol: Secretaría de Desarrollo Social  
SNE: Sistema Nacional de Educación



# ÍNDICE

Agradecimientos . . . . .	5
JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES . . . . .	8
EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS . . . . .	12
METODOLOGÍA. . . . .	17
CONTEXTO GENERAL DEL ESTADO DE OAXACA . . . . .	24
DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS . . . . .	30
INTRODUCCIÓN . . . . .	30
I MARCO CONCEPTUAL . . . . .	37
2 MARCO NORMATIVO . . . . .	42
2.1 Marco normativo internacional y regional . . . . .	42
2.1 Marco normativo nacional . . . . .	43
2.3 Marco normativo local . . . . .	44
3 DIAGNÓSTICO . . . . .	45
3.1 Derecho al acceso a la justicia y a los sistemas normativos internos . . . . .	45
3.2 Derecho a los sistemas normativos electorales . . . . .	49
3.3 Derecho a la tierra, territorio y bienes naturales . . . . .	52



3.4 Derecho a la consulta y al consentimiento libre previo e informado . . . . .	56
3.5 Derecho a la educación . . . . .	60
3.6 Derecho a la salud . . . . .	64
3.7 Derecho al desarrollo . . . . .	74
3.8 Derecho al trabajo . . . . .	80
3.9 Migración . . . . .	81
4. RECOMENDACIONES . . . . .	86
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .	91
ABREVIATURAS . . . . .	95





