



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES

**Reunión de la Comisión de
Pueblos Indígenas y Etnias
del Parlatino.**

Ciudad de Panamá, Panamá.

25 y 26 de octubre de 2018.



Serie América

N° 2



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

Ciudad de Panamá, Panamá
25 y 26 de octubre de 2018

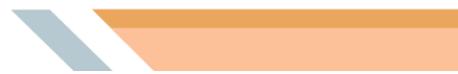


Serie: América

N° 2



DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS DEL
PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

Ciudad de Panamá, Panamá

25 y 26 de octubre de 2018

ÍNDICE

Introducción.	4
I. Información General.	6
II. Delegación del Senado mexicano.	12
III. Programa de la Reunión.	16
IV. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino).	20
V. Documentos de Apoyo.	32
• Resumen del Acta de la Reunión Extraordinaria de la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias. 16 y 17 de agosto de 2018.	34
• Nota Informativa. Participación y Representación Política de los Pueblos Indígenas. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	35
• Nota Informativa. Declaración Conjunta Parlamento Latinoamericano (Parlatino) – Parlamento Indígena de América (PIA). Exhortar el Cumplimiento de los Convenios Internacionales: 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de Naciones Unidas. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	44
• Nota Informativa. Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	55
• Nota Informativa. Tenencia de las Tierras de los Pueblos Indígenas. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.	63
VI. Ficha técnica de la República de Panamá.	70
• Información General.	72
• Estructura del Sistema Político.	73
• Contexto Político.	74
• Política Exterior.	75
• Situación Económica.	76
VII. Ficha técnica de México.	78



DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



INTRODUCCIÓN

La Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias del Parlamento Latinoamericano y Caribeño tiene competencia para:

- Contribuir a la plena participación de las comunidades indígenas y etnias en los procesos de desarrollo e integración de la región latinoamericana. Entre las prioridades de la Comisión se encuentran:
 - a) La promoción de estudios integrales (socio-económicos, políticos, culturales) de las comunidades indígenas y otras etnias en los países de la región;
 - b) El fomento de las actividades orientadas a la organización y movilización social de dichos actores, buscando el logro de la autogestión comunitaria;
 - c) El rescate y desarrollo de las manifestaciones culturales de las comunidades indígenas y etnias, en aspectos tales como: cosmovisión, usos, costumbres y valores (incluyendo idiomas y dialectos), arte, artesanía, folclor y bienes culturales en general.

La reunión anterior de la Comisión se realizó los días 21 y 22 de junio de 2018, en Tiquipaya, Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia. Los temas que se debatieron en el encuentro fueron los siguientes: “Análisis y evaluación respecto a la implementación de políticas en favor de los pueblos indígenas y etnias, conforme a la agenda de los ODS 2030”, “El acceso a la justicia de los pueblos indígenas de Latinoamérica”, “Participación y representación política de los pueblos indígenas”, y “Pronunciamiento sobre la vulneración de los derechos de líderes indígenas de Guatemala”.

Esta carpeta informativa incluye apartados con la información general, una nota introductoria del PARLATINO, el programa de la reunión, la ficha técnica de la República de Panamá como el país sede de este Foro, y los documentos de apoyo para la reunión de la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias.

La sección de los documentos de apoyo incluye notas informativas por cada uno de los temas de la agenda. Así, se incluye un resumen del Acta aprobada en la reunión previa de esta Comisión (21 y 22 de junio de 2018) a fin de dar seguimiento a los principales acuerdos y conclusiones.

Posteriormente, se integran notas informativas relativas a los siguientes temas centrales del encuentro: 1) representación y participación política de los pueblos indígenas; 2) Declaración conjunta PARLATINO-PIA; 3) acceso a la justicia de los



Pueblos y Comunidades Indígenas de América Latina y el Caribe; y 4) tenencia de tierras.

El segundo día de la reunión (26 de octubre) se tiene programada la presentación del Plan de trabajo de la Comisión para 2019.

I. Información General

Proporciona información general referente al lugar y sede de la reunión, tales como los datos de la Embajada de México en el país anfitrión, hotel y pronóstico del clima, entre otros.



DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



INFORMACIÓN GENERAL



Embajada de México en Panamá

Embajador José Ignacio Piña Rojas.

Correo: embamexpan@cwpanama.net

Twitter: @EmbaMexPan



Dirección: Av. Samuel Lewis y Calle 58, Edif. ADR, Piso 10, Obarrio, Panamá, República de Panamá.

Teléfono: (507) 263-4900.

Teléfono de emergencia: (507) 6704-6215.

Embajada de México en Panamá



Parlamento Latinoamericano y Caribeño

Dirección: Panamá, Ave. Principal de Amador, Edificio Parlamento Latinoamericano. Apartado Zona 4, Panamá Ministerio R.R.E.E., casilla 1527.

Teléfono: (507) 201-9000 / 201-9028

Correo: info@parlatino.org



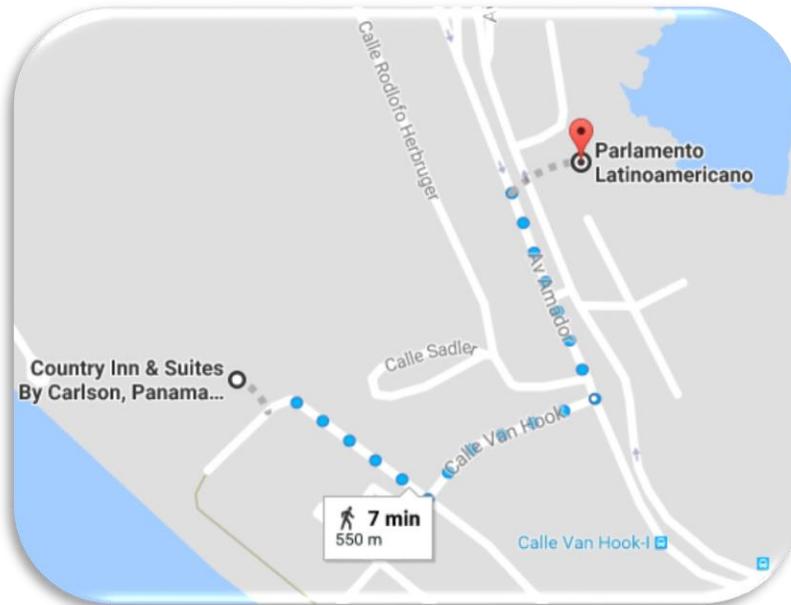
Hotel Radison (antiguo Country-Inn de Amador)

Dirección: Avenida Amador y Avenida Pelicano. Ciudad de Panamá, 8001, Panamá.

Teléfono: +1 (507) 211-4500

Correo: cx_pcan@countryinns.com

Sitio web: www.countryinns.com



Mapa de ubicación del hotel sede respecto al edificio del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

Otros hoteles:

- **Wyndham Panama Albrook Mall**
Dirección: Albrook Mall, Corregimiento de Ancon, Panama City, Panamá.
Teléfono: +507 307-0300
Correo: reservations@wyndhampanamahotel-am.com
mdelcid@wyndhampanamahotel-am.com
- **Hotel El Panamá**
Dirección: Eusebio A. Morales 111, Panamá.
Teléfono: +507 215-9182
Correo: reservas@elpanama.com / icarrillo@elpanama.com

- **Eurostars Panama City**

Dirección: Calle Ricardo Arias – Bellavista Vía España, Panamá.

Teléfono: +507 366-8800

Correo: reservas@eurostarsmacity.com

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño informó que los traslados aeropuerto/hotel/aeropuerto para los hoteles señalados serán del 22 al 28 de octubre en horarios de 06:00 a 21:30 hrs. El día de la reunión se les recogerá en los hoteles señalados. Los parlamentarios que deseen hospedarse en otro hotel tendrán transporte únicamente: aeropuerto/hotel/aeropuerto. El día de la reunión tendrán que trasladarse en taxi a la Sede del Organismo.

Diferencia de horario: No hay diferencia de horario.

Tipo de cambio al 18 de octubre de 2018: 1 dólar/balboa – 18.83 pesos mexicanos (Banco de México).

Pronóstico del clima para la ciudad de Panamá, Panamá



Recomendaciones de la Guía del Viajero de la Secretaría de Relaciones Exteriores

En mayo de 2015 se informó de la primera transmisión local de la infección por el virus Zika en América del Sur y posteriormente en Centroamérica, por lo que se recomienda a las personas que viajen a Panamá usar repelente que contenga DEET, Picaridina/KBR o Citrulina a concentraciones suficientes sobre la piel expuesta, en caso de combinar con bloqueador solar la aplicación debe ser en orden (primero el bloqueador y después el repelente).

Otras recomendaciones son usar ropa de mangas largas, pantalón y calcetines o cubrir todas las áreas expuestas de la piel con repelente; y permanecer en lugares con ventilación constante o aire acondicionado.

Voltaje:

- Voltaje: 120 V
- Frecuencia: 60 Hz
- Clavijas: tipo A / B

Las clavijas a utilizar en Panamá son del tipo A / B:



Tipo A: “Clavijas japonesas A”



Tipo B: A veces válido para “Clavijas A”

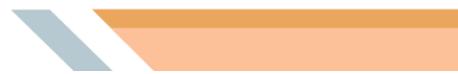
Ambas clavijas son las de uso común en México.



II. Delegación del Senado mexicano



DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



DELEGACIÓN DEL SENADO MEXICANO



Lista Nacional

casimiro.mendez@senado.gob.mx

Senador Casimiro Méndez Ortiz

- Secretario de la Comisión de Asuntos Indígenas.
- Integrante de la Comisión de Desarrollo y Bienestar Social.
- Integrante de la Comisión de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda.
- Integrante de la Comisión de Reforma Agraria.
- Integrante de la Comisión de Cultura.



Lista Nacional

patricia.mercado@senado.gob.mx

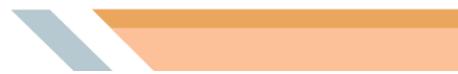
[@Pat_MercadoC](https://twitter.com/Pat_MercadoC)

Senadora Patricia Mercado

- Presidenta de la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad.
- Secretaria de la Comisión de Trabajo y Previsión Social.
- Integrante de la Comisión de Salud.
- Integrante de la Comisión de Seguridad Social.
- Integrante de la Comisión de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia.



DIPLOMACIA PARLAMENTARIA





III. Programa de la Reunión



DIPLOMACIA PARLAMENTARIA





**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS
PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

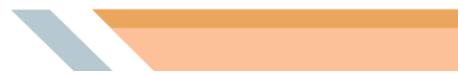
**Panamá, 25 y 26 de octubre de 2018
AGENDA PRELIMINAR**

24 OCTUBRE	
	Llegada de los parlamentarios, traslado al hotel.
25 DE OCTUBRE	
08:30	Traslado de los parlamentarios a la Sede Permanente.
09:00 – 10:00	<p>Acto de instalación Autoridades:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Diputado Rolando González Patricio, Secretario de Comisiones. – Diputado Walter Muñoz Céspedes, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias. – Diputada Benita Díaz, Presidenta de la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias. – Diputada Carmen Milena Mayorga, Presidenta de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud. – Diputado Luis Velázquez Pérez, Presidente de la Comisión de Salud.
10:00 – 11:15	<p>Designación de un secretario relator.</p> <p>Tema I Presentación del proyecto de Declaración sobre la representación y participación política de los pueblos indígenas.</p> <p>Expositores: Diputada Macarena Gelman de Uruguay. Diputado Tambriz de Guatemala.</p>
11:15	Receso.

11:15 – 13:00	Continuación del tema I Revisión y Votación del proyecto de declaración.
13:00 – 14:30	Almuerzo.
14:30 – 16:00	Tema II Declaración conjunta PARLATINO- PIA Exhortar el cumplimiento de los convenios internacionales 169 OIT y Naciones Unidas.
16:00 – 16:15	Receso.
16:15- 18:00	Tema III Proyecto de declaración Acceso a la Justicia de los Pueblos y comunidades Indígenas de América Latina y el Caribe. Presenta: Dip. Benita Díaz – Bolivia Final de la jornada.
26 DE OCTUBRE	
8:30	Traslado de los parlamentarios a la Sede Permanente.
09:00 – 11:15	Tema IV Tenencia de Tierras Senadora Ma. Magdalena Odarda – Argentina Debate y conclusiones.
11:15 – 11:30	Receso.
11:30 - 13:00	Tema V Propuestas de temas y lugares para la gestión de 2019 Debate y conclusiones Lectura y aprobación del acta Fin de la reunión.
13:00	Almuerzo libre.

IV. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)

Nota informativa que describe al Parlamento Latinoamericano y Caribeño y su composición, así como la participación de México en dicho Foro.



EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO (PARLATINO)

Nota Informativa¹

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) es un Organismo autónomo de carácter regional, el cual, desde su fundación, ha buscado ser un mediador en los distintos conflictos regionales en los países de la región, y es también, desde hace 54 años, un defensor de los principios de integración, no intervención, y autodeterminación de los pueblos que se encuentran en el centro de la política exterior de los países miembros.

Este foro se constituyó formalmente el 10 de diciembre de 1964 mediante la Declaración de Lima, y el 16 de noviembre de 1987 se firmó del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, en cuyo Artículo 1° quedó establecido como “(...) un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos Nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe, elegidos democráticamente mediante sufragio popular (...)”. Sus principios permanentes son:

- La defensa de la democracia;
- La integración latinoamericana y caribeña;
- La no intervención;
- La autodeterminación de los pueblos;
- La pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de cualquier Estado;
- La solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales;
- La prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

¹ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

Entre sus propósitos, están:

- Velar por el estricto respeto a los derechos humanos;
- Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa y participativa, con elecciones libres y transparentes y con estricto apego a los principios de la no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos y la vigencia del Estado de Derecho.
- Fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos;
- Luchar por la supresión de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo y cualquier otra clase de discriminación en América Latina y el Caribe;
- Estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales, ambientales y de política exterior de la comunidad latinoamericana y caribeña;
- Contribuir a la consecución de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales, denunciando y combatiendo el armamentismo y la agresión de quienes sustenten la política de la fuerza, que son incompatibles con el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico y ambiental de los pueblos de América Latina y el Caribe;
- Propugnar por el fortalecimiento de los parlamentos de América Latina y el Caribe, garantizando así la vida constitucional y democrática de los Estados,
- Impulsar la armonización legislativa mediante la elaboración de proyectos de leyes modelo.

Los idiomas oficiales de trabajo son el español y el portugués, y su sede actualmente se encuentra en Panamá.

Cabe mencionar que sus principios no son sólo una declaración abstracta puesto que se ven materializados en propuestas legislativas por medio de Leyes Modelo.

Actualmente el Parlatino cuenta con 23 Países Miembros:



- Argentina
- Aruba
- Bolivia
- Brasil
- Chile
- Colombia
- Costa Rica
- Cuba
- Curazao
- Ecuador
- El Salvador
- Guatemala
- Honduras
- México
- Nicaragua
- Panamá
- Paraguay
- Perú
- República Dominicana
- Isla de San Martín
- Surinam
- Uruguay
- Venezuela.

Descripción General del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano

El Tratado consta de nueve artículos, a saber: Artículo I. El Parlamento; Artículo II. Principios; Artículo III. Propósitos; Artículo IV. Los Miembros; Artículo V. Órganos; Artículo VI. Personalidad y Prerrogativas; Artículo VII. Gastos; Artículo VIII. Sede y Artículo IX. Clausulas Finales.²

El Artículo V, denominado “Órganos”, estipula la composición y las funciones de los órganos que compondrán el Parlatino: la Asamblea, la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y la Secretaría General.

A continuación, se presenta un resumen de las funciones de cada uno de estos órganos:

² Parlamento Latinoamericano y caribeño “Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano”, 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/pdf/documentos/tratado-institucionalizacion-parlatino.pdf>

La Asamblea

La Asamblea es el órgano principal del Parlatino y está integrada por todos los Estados Partes del Tratado de Institucionalización, los cuales se reúnen ordinariamente cada año en la Sede Permanente. Las delegaciones nacionales están compuestas por un número máximo de doce miembros que deben ser proporcionales a los partidos políticos o grupos parlamentarios de sus respectivas legislaturas las cuales cuentan con derecho a voto.³

Para sesionar la Asamblea requiere de la asistencia de más de la mitad de los Parlamentos miembros, cuyos delegados representen, por lo menos, un tercio del total de votos.

En el ámbito de sus atribuciones, la Asamblea aprueba los acuerdos, las recomendaciones o resoluciones y tiene, asimismo, la facultad de suspender a un Parlamento miembro cuando no se cumplan los requisitos establecidos en el Tratado.⁴

La Asamblea elige al Presidente, al Presidente Alterno, al Secretario General, al Secretario General Alterno, al Secretario de Comisiones, al Secretario de Relaciones Interparlamentarias y al Secretario de Relaciones Interinstitucionales del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

Como parte de sus funciones destacan las de:

- a) Fijar las líneas generales y prioritarias de actuación del Foro;
- b) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes de admisión o ingreso de Parlamentos nacionales;
- c) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes que le haga llegar la Mesa Directiva, referentes a la suspensión de un Parlamento miembro;
- d) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, a solicitud de por lo menos cinco Parlamentos miembros, lo referente a la destitución de los miembros que integran la Mesa Directiva;
- e) Aprobar las cuotas que los Parlamentos nacionales deberán contribuir para el funcionamiento del Parlamento Latinoamericano;
- f) Elegir los miembros del Consejo Consultivo.⁵

³ Parlamento Latinoamericano y caribeño, "Parlatino, Órganos Principales", 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principales/la-asamblea>

⁴ *Ídem.*

⁵ *Ídem.*

La Junta Directiva

La Junta Directiva está integrada por un Presidente, un Presidente Alterno, un Secretario General, un Secretario General Alterno, un Secretario de Comisiones, un Secretario de Relaciones Interparlamentarias, un Secretario de Relaciones Interinstitucionales, un Presidente Delegado y 23 Vicepresidentes (uno por cada Congreso miembro). La Junta se reúne dos veces al año y de igual forma, será la máxima autoridad cuando no esté sesionando la Asamblea.⁶

Como parte de sus funciones, la Junta Directiva deberá promover el acercamiento e ingreso de los Parlamentos Nacionales de los Estados latinoamericanos y caribeños que no forman parte de la Organización; resolver las solicitudes de admisión o ingreso; transmitir a la Asamblea la solicitud de suspensión por cinco o más Parlamentos miembros en contra de algún Parlamento; y elaborar o encomendar la preparación de los documentos de trabajo sobre los temas de las agendas.⁷

Miembros de la Mesa Directiva 2017-2018	
Presidencia	Diputado Elías Castillo-Panamá
Presidencia Alternativa	Asambleísta José Serrano -Ecuador
Secretaría General	Diputado Pablo González-Uruguay
Secretaría de Comisiones	Diputado Rolando González Patricio-Cuba
Secretaría Alterna de Comisiones	Senador Juan Mario País-Argentina
Secretaría de Relaciones Interparlamentarias	Vacante ⁸
Secretaría de Relaciones Interinstitucionales	Senador Jorge Pizarro-Chile

Fuente: Elaboración propia a partir de: Parlamento Latinoamericano y Caribeño “Parlatino, Junta Directiva, Listado de Miembros”. En: <http://parlatino.org/wp-content/uploads/2018/05/mesa2018.jpg>

Las Comisiones Permanentes

Las trece Comisiones Permanentes son consideradas en su conjunto como el órgano especializado del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, siendo responsables del análisis, estudio e investigación sobre temas políticos, sociales, económicos, culturales, jurídicos, laborales, derechos fundamentales,

⁶ Parlamento Latinoamericano y Caribeño “Parlatino, Órganos Principales”2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principales/la-junta-directiva>

⁷ *Ídem.*

⁸ Esta posición fue ocupada por la entonces Senadora mexicana María del Rocío Pineda Gochi de noviembre de 2017 al 31 de agosto de 2018, y ha quedado vacante por el inicio de una nueva Legislatura del Congreso de la Unión.

sanitarios, ambientales, agropecuarios, servicios públicos, corrupción y todos aquellos que en común interesan a América Latina y el Caribe.⁹

Están integradas por un Presidente y por dos Vicepresidentes designados por la Junta Directiva para un periodo de dos años. Cabe mencionar que, por resolución de la XIX Asamblea Ordinaria del Parlatino celebrada en São Paulo los días 7 y 8 de noviembre del 2002, la Junta Directiva decidió reducir de 21 Comisiones Permanentes a solo 13 Comisiones, las cuales están integradas en los Artículo Quinto del Tratado de Institucionalización a saber:

Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Objetivo:

La Comisión está encargada de buscar el desarrollo agropecuario, agroindustrial, forestal, ictícola, biotecnológico del cultivo de la tierra, ríos y del mar en cada uno de los países o conjuntamente de la región.

Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional.

Objetivo:

Es la encargada de las estructuras económicas en la región, políticas de desarrollo, crecimiento y bienestar, procesos de integración, comercio exterior y reconversión industrial, financiamiento general, gasto público, inversión privada, precios y salarios entre otros.

Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración.

Objetivo:

Se encarga del estudio de la integración entre los municipios y su vinculación con las respectivas Asambleas estatales, departamentales y con el Parlamento nacional. De igual forma, acuerda lo relativo a la estabilidad, evolución y desarrollo del régimen democrático en América Latina y el Caribe.

Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias.

Objetivo:

Busca analizar lo relativo a la promoción, resguardo, protección y defensa de los derechos de las personas en la región. Al mismo tiempo, elabora propuestas sobre políticas de prevención del delito, humanización de la justicia penal, tratamiento del delincuente y regímenes carcelarios.

⁹ Parlamento Latinoamericano y Caribeño, "Parlatino, Órganos Principales, Comisiones Permanentes", 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principal/comisiones-permanentes>

Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación.

Objetivo:

Es la encargada de la creación y desarrollo de los valores culturales, defensa del patrimonio cultural de los pueblos y del progreso de los sistemas educativos latinoamericanos.

Comisión de Energía y Minas.

Objetivo:

Atiende el estudio y genera recomendaciones en lo referente a las fuentes convencionales y no convencionales de energía; las políticas y procedimientos de exploración y explotación minera; el impacto ambiental y el agotamiento de recursos no renovables y recursos estratégicos.

Comisión de Asuntos Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos.

Objetivo:

La Comisión se encarga de los asuntos relacionados con políticas de trabajo, empleo y salario.

Comisión de Medio Ambiente y Turismo.

Objetivo:

Tiene a su cargo la promoción, salvaguarda y aseguramiento de la biodiversidad latinoamericana.

Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud.

Objetivo:

Dicha Comisión es la encargada de lograr la participación de la mujer en igualdad de oportunidades y derechos así como velar por la protección de los derechos humanos de niños y jóvenes.

Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias.

Objetivo:

Su principal propósito es contribuir a la participación de las comunidades indígenas y otras etnias en los países de América Latina y Caribe. De igual forma, prioriza el rescate y desarrollo de las manifestaciones culturales de las comunidades indígenas y etnias.

Comisión de Salud.**Objetivo:**

Su principal propósito es la prevención y recuperación de la salud de los habitantes en América Latina y el Caribe. Como parte de sus funciones, abarca lo referente a la salud pública y saneamiento ambiental.

Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y el Crimen Organizado.**Objetivo:**

Dicha Comisión hace recomendaciones sobre políticas para la lucha contra la producción, el comercio y el consumo ilegal de estupefacientes. Por otra parte, aconseja la adopción de medidas para prevenir y combatir los actos, métodos y prácticas terroristas.

Comisión de Servicios Públicos y Defensa del Usuario y el Consumidor**Objetivo:**

Es la encargada del desarrollo de las estructuras que garantizan la prestación y regulación de los servicios básicos. De igual forma, hace propuestas para la resolución de conflictos de servicios públicos y proposiciones para la resolución de conflictos con consumidores.

Proyectos de Leyes Marco¹⁰ o Leyes Modelo aprobadas por el Parlatino

Una de las acciones más significativas y quizá incluso una de las más difíciles que debe realizarse dentro del proceso de integración, es lo referente a la armonización y homologación legislativa. El Parlatino, fundamentalmente a través de sus Comisiones Permanentes y con apoyo de los Organismos Internacionales con los que tiene acuerdos de cooperación interinstitucional, ha elaborado proyectos y propuestas de Leyes Marco o Leyes Modelo en temas tan diversos como la salud, el crimen cibernético, comunidades indígenas, afrodescendientes, derechos de la Madre Tierra, gestión de riesgo de desastres, protección contra la violencia

¹⁰ La expresión "Ley Marco" comprende todo acto legislativo aprobado por los Órganos del Parlamento Latinoamericano con el objetivo de establecer criterios normativos para alcanzarse en los Países Miembros en pos de la armonización legislativa, pilar ineludible de la integración y la cooperación entre legisladores de la región en la construcción de normas de avanzada tendientes a reafirmar los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano. (Art. 1 Res. AO/2008/01). No obstante, las Leyes Marco no tienen carácter vinculante y dependerá de casa país, adoptarlas, acoplarlas y aprobarlas para convertirlas en ley.

feminicida, derecho a la alimentación, combate y prevención de la trata de personas, cambio climático, pesca artesanal entre otras.

México en el Parlatino

México ha formado parte del Parlatino desde su creación y tiene un papel preponderante dentro de las Comisiones y órganos directivos, siendo promotor de Leyes Marco.

El Congreso Mexicano ha presidido en tres ocasiones al Parlatino: la primera fue del 25 de abril de 1977 al 16 de julio de 1979, con el Diputado Augusto Gómez Villanueva y sustituido por el Diputado Víctor Manzanilla Schaffer. La segunda ocasión en que México presidió el Organismo fue del 18 de marzo de 2000 al 8 de noviembre de 2002, con la entonces Senadora Beatriz Paredes Rangel. La tercera ocasión estuvo a cargo de la entonces Senadora Blanca Alcalá Ruiz (2015-2017).

México ha ocupado la Secretaría General en dos periodos consecutivos del 2011 al 2012 y del 2012 al 2015, así como la Secretaría de Comisiones a través de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas del 2006 al 2010. De manera reciente, ocupó la Secretaría de Relaciones Interparlamentarias con la entonces Senadora María del Rocío Pineda Gochi (noviembre de 2017-agosto de 2018).



V. Documentos de Apoyo

Este apartado se encuentra integrado por un resumen del Acta de la reunión anterior de la Comisión, documentos aportados por el Parlatino y notas informativas relacionadas a los temas incluidos en la agenda elaboradas por el CEIGB.



DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

RESUMEN DEL ACTA DE LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y ETNIAS

16 Y 17 DE AGOSTO DE 2018

Durante los días 16 y 17 de agosto de 2018, legisladores de Bolivia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Uruguay se dieron cita en la Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, en la Ciudad de Panamá, Panamá, con el fin de realizar la reunión extraordinaria de la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias. En la sesión, donde estuvieron presentes autoridades del Parlatino y de la Comisión de Energía y Minas, se destacó la importancia de esta instancia conjunta, además de que se reiteró la necesidad de encontrar una agenda común de trabajo.

También, se propuso la creación de un documento conjunto del Parlamento Latinoamericano y Caribeño y del Parlamento Indígena de América, que incluiría recomendaciones para marcar una línea de trabajo en relación con la materia. Asimismo, se dieron a conocer los avances de los compromisos internacionales asumidos en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en las Naciones Unidas en materia de derechos de los Pueblos Indígenas, y se hizo un llamado a los legisladores a avanzar en el proceso de ratificación de ese instrumento y a impulsar acciones referentes a la misma. De igual manera, se mencionó que es menester la protección del patrimonio cultural e inmaterial, además de trabajar en la inclusión y alfabetización digital, así como en temas de minería.

Por otra parte, los legisladores hicieron alusión a la importancia de tener mecanismos institucionalizados de consulta para la implementación de políticas públicas, medidas administrativas y legislativas, así como de trabajar en temas relacionados con la población afrodescendiente. De igual manera, durante esta reunión, se acordó la conformación de un Grupo de Trabajo, el cual tendrá la tarea de elaborar un informe sobre la situación de los Pueblos Indígenas y de emitir recomendaciones. Dicho Grupo de trabajo, se acordó, estará conformado por legisladores de México, Guatemala, Uruguay y Bolivia, al igual que de un representante del Parlamento Indígena de América. De igual forma, y continuando con este rubro, se acordó presentar ante la Junta Directiva del Parlatino el Proyecto de Ley Modelo de representación y participación política de los pueblos indígenas.

Finalmente, y en relación con el Proyecto de declaración sobre la vulnerabilidad de los derechos de los líderes indígenas en Guatemala, los legisladores presentes manifestaron su consentimiento en suscribir un texto sobre la situación respectoa a la vulenrabilidad de los derechos de los líderes indígenas en los distintos países de América Latina y el Caribe.

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Nota Informativa¹¹

Resumen

El documento refiere los instrumentos internacionales que consagran los derechos de los pueblos indígenas y describe los mecanismos para fomentar la participación de este grupo social en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, se hace un recuento del marco jurídico en México, de instituciones como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y políticas públicas encargadas de promover y salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas consagrados constitucionalmente, entre ellos la participación y representación política. Por último, se presenta el proceso de redistribución y la acción afirmativa para incrementar la representación parlamentaria de los pueblos indígenas.

Análisis

Panorama general

A nivel internacional, el Artículo 5° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) establece que dichos 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 en las actividades políticas, económicas, sociales y culturales del Estado.¹²

Por otra parte, el Artículo 22 de la Declaración establece que en su aplicación los Estados adoptarán medidas conjuntamente con los pueblos indígenas para asegurar que las mujeres gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación, mientras que el Artículo 44 dispone que todos

¹¹ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano con información citada.

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. 2014. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2B9hE0e>

los derechos reconocidos en dicho documento deben garantizarse por igual al hombre y a la mujer indígena.

Por otra parte, el Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo consagra los derechos de los pueblos indígenas relativos a la participación y consulta en la adopción de decisiones que afectan sus vidas y sus prioridades en el proceso de desarrollo. Dicho instrumento multilateral e integral abarca otras cuestiones relacionadas con el empleo y la formación profesional, la educación, la seguridad social y la salud, el derecho consuetudinario, las instituciones tradicionales, las lenguas, las creencias religiosas y la cooperación a través de las fronteras.¹³

En otro eje articulador, la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 que marca la hoja de ruta hacia la reducción de la desigualdad y la pobreza, poniendo atención a un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, contiene elementos que se articulan con el desarrollo de los pueblos indígenas, tanto en la promoción de su empoderamiento como en su involucramiento en la implementación de la propia iniciativa multilateral.¹⁴

Los pueblos indígenas son herederos de una identidad y cultura propias que determinan sus rasgos sociales, económicos y políticos, generalmente distintos de aquellos que predominan en las sociedades en las que viven y que también se reflejan en la forma en la que se relacionan con otras personas y con el medio ambiente. La Organización de las Naciones Unidas estima que aproximadamente 370 millones de personas, equivalente al 5% de la población mundial, pertenecen a diversos pueblos indígenas. Sin embargo, éstos también representan el 15% de la población más pobre.¹⁵

El Banco Mundial estima que en 2010 existían alrededor de 42 millones de personas indígenas en América Latina, equivalente al 8% de la población total. A la par, México, Guatemala, Perú, y Bolivia son los países con las poblaciones indígenas más grandes al agrupar en conjunto al 80% del total de la región, es decir, 34 millones personas.¹⁶

¹³ *Ídem.*

¹⁴ Organización de las Naciones Unidas. *2030 Agenda for Sustainable Development - Indigenous Peoples & the 2030 Agenda*. s. l. s. f. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2JPL0DY>

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas. *Día Internacional de los Pueblos Indígenas, 9 de agosto*. s. l. s. f. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/1npp8NF>

¹⁶ Banco Mundial. *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*. 13 de junio de 2017. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/1UNYMX5>

De forma similar a la tendencia mundial, los pueblos indígenas en América Latina constituyen cerca del 14% de la población más pobre y el 17% de las personas extremadamente pobres de la región.¹⁷

Ahora bien, no debe pasar desapercibido que en las últimas décadas, se ha incrementado la movilización de los pueblos indígenas y el consenso sobre la relevancia de garantizar su participación política para superar las desigualdades históricas y la discriminación.

En el caso de las mujeres indígenas, quienes suelen ser triplemente discriminadas por su pobreza, por ser mujeres y por ser indígenas, su presencia y demandas por una mayor participación política tanto en las instituciones comunitarias como en otros niveles adquirieron visibilidad a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995).¹⁸

Es preciso recordar que en muchas sociedades, las mujeres indígenas desempeñan funciones decisorias clave, especialmente en actividades relacionadas con la transferencia de conocimientos de una generación a otra, así como en actos culturales y ceremoniales. Al mismo tiempo, también toman decisiones sobre las actividades agrícolas, la elección de los cultivos y la alimentación cotidiana de la familia, contribuyendo al sustento de éstas y de las comunidades.¹⁹

Por otra parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha identificado en términos generales los mecanismos de representación indígena y de las minorías políticas en los Parlamentos, cuyos pros y contras se describen en el siguiente cuadro sinóptico.

CUADRO SINÓPTICO DE MECANISMOS DE REPRESENTACIÓN INDÍGENA Y DE MINORÍAS POLÍTICAS EN LOS PARLAMENTOS		
Mecanismo y Definición	Pros	Contras
<p>Cuotas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecimiento de un número mínimo de candidatos con ciertas características demográficas -pertenecientes a un grupo étnico, de género, religioso, etc.-, que los partidos políticos deben integrar para las elecciones generales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Permiten introducir la representación especial sin modificar profundamente la dinámica de funcionamiento de los partidos y sus relaciones de fuerza. -Es útil para la inclusión de grupos que están presentes en todos los partidos políticos, sin importar su posición (como las mujeres). 	<ul style="list-style-type: none"> - No facilita la creación de partidos que representen a grupos particulares. - Faltan experiencias que permitan evaluarlas suficientemente para la inclusión política de los pueblos indígenas. - No aseguran el acceso de los candidatos minoritarios

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ CEPAL. *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos.* Op. cit.

¹⁹ *Ídem.*

<ul style="list-style-type: none"> - Pueden ser voluntarios u obligatorias. 		<ul style="list-style-type: none"> al Parlamento, solo su nominación. - Pueden agudizar prácticas de clientelismo o cooptación.
<p>Escaños reservados</p> <ul style="list-style-type: none"> - Escaños en el Legislativo que pueden ser ocupados únicamente por individuos que cumplen con un cierto criterio adscriptivo, tal como es la religión, la lengua, la etnia o el género. 	<ul style="list-style-type: none"> -Aseguran la presencia del grupo excluido en el Congreso. -Al ser el mecanismo más utilizado para la representación indígena, se cuenta con experiencia comparada al respecto, lo que permite establecer aprendizajes y defectos. -Fortalece la representación colectiva al permitir que candidatos/as sean elegidos por las comunidades indígenas, así como por sus partidos políticos. -Fomenta tanto la creación de partidos de base indígena como la apertura de los partidos convencionales a competir por los asientos indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> - El número de escaños puede ser inmutable a los cambios poblacionales, o ser insuficiente para generar una incidencia en el Congreso. - En casos de conflicto político, pueden aumentar la polarización o el fraccionalismo al interior de comunidades o grupos que buscan ser representados.
<p>Mapas electorales o redistritaje</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modificación del mapa electoral, fronteras de distritos electorales para privilegiar representación de ciertos grupos o población. El objetivo es que, mediante un trazado especial de los distritos, algunos de ellos tengan a un grupo minoritario con presencia mayoritaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se puede utilizar manteniendo el carácter mayoritario de un sistema electoral, o combinándolo con uno proporcional. - Puede ser efectivo cuando la población de un grupo particular se encuentra territorialmente. 	<ul style="list-style-type: none"> - No asegura el triunfo electoral de los candidatos de los grupos excluidos: presupone que la población minoritaria tenga un voto preferente por los candidatos que presenten tal condición. - Puede producir que los distritos aledaños tengan una posición contraria a la de los sectores minoritarios, permeando su voto. - Solo puede ser usado para grupos que estén concentrados territorialmente.

<p>Umbrales electorales excepcionales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modificación del nivel mínimo de apoyo que un partido político necesita para obtener representación en el parlamento; éste se expresa usualmente en el porcentaje de la votación total que obtiene un partido. 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilita la obtención de un lugar en el legislativo a partidos minoritarios con baja votación. - Amplía la heterogeneidad del espectro político, dando cabida a partidos que representan a grupos minoritarios en el electorado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sólo se aplica a los países que tienen umbrales electorales. - En lugar de impulsar su creación, ya supone la existencia de partidos políticos minoritarios que compiten en las elecciones abiertas. - No hay suficiente evidencia internacional para evaluar sus efectos en términos de grupos indígenas.
---	---	--

Cuadro tomado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Representación indígena en Poderes Legislativos. Claves desde la experiencia internacional. Número 2. 2015. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2B8fptO>

En este contexto, la participación en los espacios de toma de decisiones e instancias políticas y electivas se ha materializado en el uso de mecanismos como el sistema de cuotas, la reserva de escaños o inclusive las circunscripciones electorales indígenas. Colombia, Venezuela, Bolivia, México, Nicaragua y Paraguay tienen menciones expresas en sus Constituciones, respecto al derecho a la participación política de los pueblos indígenas.

A nivel regional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo identifica que dos han sido los mayores avances en el derecho de participación política por parte de las mujeres: I) el acceso al voto (desde principios/mediados del siglo XX y hasta los años setenta; y II) las políticas afirmativas, por ejemplo, mediante leyes de acción o discriminación positiva como la de cuotas en partidos y cargos públicos que fijan entre un 30% y un 50% de representación equitativa.²⁰ A pesar de los avances, la inserción política de las mujeres indígenas mantiene rezagos.

Es preciso destacar que la Unión Interparlamentaria reconoce que la Constitución de Bolivia (2009), además de introducir con éxito las cuotas de género que han garantizado la paridad de género en todos los niveles de Gobierno, fortaleció los derechos de las mujeres indígenas y su participación amplia en la toma de decisiones políticas. Así, Bolivia es un país líder en lo que respecta a la inclusión de las mujeres en la política, ubicándose como el tercer país con el mayor porcentaje de éstas en el Parlamento, después de Rwanda y Cuba.²¹

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ciudadanía Intercultural. *Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*. 2013. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2Mfn6DF>

²¹ Inter-Parliamentary Union. *Women Speakers of Parliament declare zero tolerance towards sexism, racism, and violence in parliament*. 27 de abril de 2018. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2B7Vds7>

Implicaciones para México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra los siguientes derechos de los pueblos indígenas: la no discriminación; la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades; el respeto de sus sistemas normativos; la conservación y protección de sus culturas; su derecho a ser consultados, siempre que una acción administrativa o legislativa los afecte; esto implica, además, su derecho a la participación política, como es el caso de la distritación electoral.

Cabe agregar que los pueblos indígenas reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, expresados en sus sistemas de Gobierno y de cargos conforme a sus sistemas normativos políticos, civiles, religiosos y formas de trabajo colectivo.

Según el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral del Instituto Nacional Electoral, algunas características, derechos y atribuciones que tienen los pueblos indígenas en México son las siguientes:²²

- De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan de manera total o parcial sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.
- Las comunidades indígenas integrantes de un pueblo indígena son aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, que están asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
- De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010, la población que se identificó como indígena ascendió a 15.7 millones, y según la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la población que vive en hogares cuyo jefe de familia es hablante de lengua indígena alcanzó los 11.3 millones de personas. Esta última cifra incorpora a las personas hablantes de lengua indígena (6.9 millones) y a las personas que no hablan

²² Instituto Nacional Electoral. *Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral*. Febrero de 2016. Consultado el 17 de octubre de 2018, en la URL: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87474/CGor201602-26_ap_14_a1.pdf?sequence=2&isAllowed=y

lengua indígena, pero que viven en hogares donde el jefe de familia habla alguna lengua indígena (4.4 millones).

- Los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla son los que cuentan con el mayor número de hablantes de lengua indígena. En estas cuatro entidades se concentra un poco más de 50% del total de hablantes de lengua indígena.

En materia de políticas públicas, México cuenta con el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 que establece los siguientes objetivos:²³

1. Impulsar el reconocimiento, vigencia de derechos y el acceso a la justicia de los pueblos indígenas.
2. Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación a los pueblos indígenas.
3. Proveer de vivienda e infraestructura de servicios con un enfoque de sustentabilidad a las comunidades indígenas.
4. Mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población indígena a través del impulso a proyectos productivos.
5. Fortalecer la planeación participativa y la coordinación de los programas gubernamentales que inciden en el desarrollo de los pueblos indígenas.
6. Preservar y fortalecer la cultura de los pueblos indígenas reconociendo su carácter de patrimonio nacional.

El proceso electoral de julio de 2018: Acción afirmativa para incrementar la representación parlamentaria de los pueblos indígenas

La redistribución para favorecer la inclusión indígena en el aparato estatal en México es observado como una experiencia útil de compartir con otros países, la cual se basó en la creación de 28 distritos con más de 40% de población indígena en 2004. Esta medida tuvo el objetivo de reducir la subrepresentación legislativa para la elección de diputados, teniendo como principio la consideración de los grupos indígenas en el diseño de las circunscripciones electorales.²⁴

En las elecciones de 1991 sólo hubo un Diputado indígena en la Cámara de Diputados y en comparación con los comicios de 2006, cuando se implementaron por primera vez los distritos con mayoría indígena, fueron electos 17 Diputados

²³ Gobierno de México. Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. s. l. s. f. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>

²⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Representación indígena en Poderes Legislativos*. Claves desde la experiencia internacional. Número 2. 2015. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2B8ftO>

indígenas en los distritos uninominales y sólo un representante indígena resulto vencedor en los distritos plurinominales.²⁵

En el marco del proceso electoral de julio de 2018 en México, el Instituto Nacional Electoral (INE) estableció una medida de acción afirmativa para incrementar la representación parlamentaria indígena, acorde con el compromiso de preservar y expresar la originalidad étnica de estas poblaciones y con las medidas en contra de la discriminación y a favor de la inclusión.²⁶

Esta acción afirmativa fue un mecanismo para que los partidos y las coaliciones aseguraran un número determinado de candidaturas de personas indígenas en los distritos donde la mayoría de la población es reconocida como indígena. Su implementación fue una respuesta a la subrepresentación histórica que ha tenido la población indígena en las instituciones, en general, y en el ámbito legislativo, en particular. Según el Instituto Nacional Electoral y de acuerdo con información disponible, en la LII Legislatura (1982-1985) de la Cámara de Diputados, de 500 curules, 14 correspondieron a personas indígenas (2.8% del total), de las cuales sólo 4 eran mujeres indígenas.²⁷

A través de un acuerdo, el Instituto Nacional Electoral estableció que los partidos y coaliciones debían presentar en los comicios fórmulas de candidaturas indígenas para diputaciones federales de mayoría relativa en al menos 12 de los 28 distritos con población mayoritariamente indígena, de los cuales 50% corresponderían a mujeres y 50% a hombres.²⁸

Tras una serie de recursos interpuestos por representantes partidistas sobre este acuerdo del Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) decidió que el número de distritos federales electorales en los que se presentaría candidaturas indígenas para diputaciones federales de mayoría relativa se elevara de 12 a 13, al contar con 60% o más de población indígena y sin que se postularan a más de 7 personas del mismo género. Con ello, el Tribunal no solo convalidó, sino que mejoró los requisitos impuestos por la autoridad electoral.²⁹

Asimismo, la instancia judicial reconoció que es constitucional la autoridad del Instituto Nacional Electoral para decidir sobre políticas sustantivas como las acciones afirmativas mencionadas.³⁰

²⁵ *Ídem.*

²⁶ Instituto Nacional Electoral. *Crónica del Proceso Electoral 2017-2018. Noviembre 2017*. 15 de junio de 2018. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2AK8QNU>

²⁷ *Ídem.*

²⁸ *Ídem.*

²⁹ *Ídem.*

³⁰ *Ídem.*

Estos trece distritos federales electorales se distribuyeron de la siguiente manera: 5 en Chiapas; 1 en Guerrero; 1 en Hidalgo; 2 en Oaxaca; 1 en San Luis Potosí; 1 en Veracruz; y 2 en Yucatán.³¹

Asimismo, la Sala Superior de dicho Tribunal determinó que, además de la declaración respectiva de autoadscripción que formulara cada candidato, era necesario que acreditara el vínculo con su comunidad. De esa manera, al momento de solicitar el registro para las candidaturas, los partidos políticos y coaliciones estaban obligados a anexar a los documentos que acompañaban la solicitud de registro, la prueba documental o constancia acreditando dicha autoadscripción.³²

Con base en la distribución, se informó que tras las elecciones de julio de 2018 se garantizó la representación de 13 diputados pertenecientes a comunidades indígenas durante la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, entre ellas cuatro son mujeres.³³

En cuanto a las acciones del próximo Gobierno de México, el Presidente electo Andrés Manuel López Obrador anunció la creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas como un organismo autónomo y descentralizado del Gobierno federal como una forma de priorizar la atención a estas comunidades.

Por su parte, el 27 de septiembre de 2018, las y los Senadores Salomón Jara Cruz, Olga Sánchez Cordero, Ricardo Monreal Ávila, Casimiro Méndez Ortiz y Xóchitl Gálvez Ruiz presentaron la iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con la cual se busca establecer el nuevo marco normativo institucional del Estado Mexicano en relación a estos grupos sociales con base en el respeto y la implementación de sus derechos fundamentales.³⁴

³¹ Instituto Nacional Electoral. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JDC-260/2018, se da respuesta respecto a los parámetros para la verificación del vínculo comunitario de las personas indígenas que fueron propuestas por los partidos políticos como candidatas a puestos de elección popular*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2vqUFbu>

³² *Ídem*.

³³ El Financiero. *Comunidades indígenas tendrán 13 diputados en el Congreso*. 10 de julio de 2018. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2uTQnQ6>

³⁴ Senado de la República. *Gaceta: LXIV/1PPO-15/83709*. 27 de septiembre de 2018. Consultado el 18 de octubre de 2018, en la URL: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/83709

DECLARACIÓN CONJUNTA PARLAMENTO LATINOAMERICANO (PARLATINO) – PARLAMENTO INDÍGENA DE AMÉRICA (PIA)

EXHORTAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES: 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) Y DE NACIONES UNIDAS

Nota Informativa³⁵

Resumen

Esta nota informativa trata los aspectos centrales del Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes adoptado en 1989, para posteriormente referir el estado de aprobación de este instrumento en América Latina, destacando que México fue el primer país de la región en ratificar el Convenio en 1990 y que reforzó el reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades indígenas, sus derechos, y el carácter pluricultural de Nación, tras la reforma constitucional del Artículo 2 en 2001.

Introducción

El Parlamento Indígena de América (PIA) es un organismo autónomo y no gubernamental, de ámbito continental y permanente, creado formalmente en el Primer Encuentro de Legisladores Indígenas de América, celebrado en Panamá en 1987. Está integrado por representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.³⁶

Tiene la misión de promover la libertad, la paz, la justicia, la equidad de género, el respeto a los derechos humanos, el bienestar y el desarrollo en beneficio de los Pueblos Indígenas de América y la legislación favorable a los mismos.³⁷ Cabe agregar que el PARLATINO y el Parlamento Indígena de América (PIA) firmaron un Acuerdo de Cooperación en febrero de 2015.

³⁵ Nota Informativa elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República.

³⁶ PARLATINO. *Acuerdo de Cooperación entre el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) y el Parlamento Indígena de América*. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2Ah9Ire>

³⁷ Congreso de la República del Perú. *Parlamento Indígena de América (PIA)*. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2yJBA5i>

Aspectos centrales del Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

La adopción del Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, por parte de los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la Conferencia Internacional del Trabajo en 1989 (Ginebra, Suiza), reflejó la preocupación por atender y particularmente por superar la discriminación y la explotación laboral, vinculadas con la marginalización, la pobreza y la exclusión social que dichos grupos sufrían.³⁸

A la par, el acceso limitado a la educación y a la formación profesional, así como el bajo nivel de valoración que se otorga a sus conocimientos tradicionales y aptitudes, también se han sumado a los obstáculos que enfrentan los pueblos indígenas y tribales para acceder y desarrollarse en el mercado laboral.³⁹

Guiada por la aspiración de promover la justicia social, el empleo decente, y los derechos humanos y laborales, la Organización Internacional del Trabajo ha identificado que los pueblos indígenas y tribales se encuentran entre los grupos vulnerables, debido a que puede ser víctimas de las peores prácticas de explotación, tales como el trabajo infantil, el trabajo forzoso, la contratación coercitiva, la trata de personas y el trabajo peligroso.⁴⁰

A la par, la discriminación a los pueblos indígenas también puede derivar de la restricción a sus propias modalidades de sustento, ya sean actividades de agricultura rotativa, pastoreo, caza y recolección, o inclusive cuando no se reconocen sus derechos a las tierras y a los recursos.⁴¹

Además de partir del consenso de los mandantes tripartitos (representantes de Gobiernos, empleadores y trabajadores) ante la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio Número 169 tiene como fundamento el respeto a las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas, reconociendo a su vez sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales.⁴²

Como una parte toral, el Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo consagra los derechos de los pueblos indígenas relativos a la participación y consulta en la adopción de decisiones que afectan sus vidas y sus prioridades en el proceso de desarrollo. A grandes rasgos, dicho instrumento multilateral e integral

³⁸ Organización Internacional del Trabajo. *Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. 2013. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2LLuTsF>

³⁹ *Ídem.*

⁴⁰ *Ídem.*

⁴¹ *Ídem.*

⁴² *Ídem.*

abarca otras cuestiones relacionadas con el empleo y la formación profesional, la educación, la seguridad social y la salud, el derecho consuetudinario, las instituciones tradicionales, las lenguas, las creencias religiosas y la cooperación a través de las fronteras.⁴³

A fin de fortalecer los esfuerzos para garantizar la supervivencia, la dignidad y el bienestar de estos grupos vulnerables, la comunidad internacional adoptó, en 2007, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que consagra, entre otros aspectos, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos indígenas y los Estados miembros de dicha Organización. Asimismo, hace referencia a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluidos aquellos relativos a la libre determinación, a las tierras tradicionales, a los territorios y recursos, a la educación, la cultura, la salud y el desarrollo.

En este sentido, la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 que marca la hoja de ruta hacia la reducción de la desigualdad y la pobreza, haciendo hincapié en un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, contiene elementos que se articulan con el desarrollo de los pueblos indígenas, tanto en la promoción de su empoderamiento como en su involucramiento en la implementación de la propia iniciativa multilateral.⁴⁴

La región de América Latina y el Caribe frente al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La aprobación del Convenio Número 169 genera responsabilidades y obligaciones a los Estados partes en relación con los derechos de los pueblos indígenas y tribales, siendo la pauta tanto para la formulación e implementación de políticas públicas de desarrollo como para la aprobación y revisión de la legislación vigente. En forma paralela a la actuación de los Gobiernos, se identifica que los empleadores y los trabajadores desempeñan un papel esencial en estas tareas y, en el caso particular, en la promoción y aplicación el Convenio Número 169.

Es preciso señalar que la Organización de las Naciones Unidas estima que aproximadamente 370 millones de personas, equivalente al 5% de la población mundial, pertenecen a diversos pueblos indígenas, no obstante, también representan el 15% de la población más pobre.⁴⁵

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas. *2030 Agenda for Sustainable Development - Indigenous Peoples & the 2030 Agenda*. s. l. s. f. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2JPL0DY>

⁴⁵ Organización de las Naciones Unidas. Día Internacional de los Pueblos Indígenas, 9 de agosto. s. l. s. f. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/1npp8NF>

De acuerdo con información del Banco Mundial, en 2010, existían alrededor de 42 millones de personas indígenas en América Latina, equivalente al 8% de la población total. A la par, México, Guatemala, Perú, y Bolivia son los países con las poblaciones indígenas más grandes al agrupar en conjunto al 80% del total de la región, es decir, 34 millones personas.⁴⁶

De forma similar a la tendencia mundial, los pueblos indígenas en América Latina constituyen cerca del 14% de la población más pobre y el 17% de las personas extremadamente pobres de la región. Es bajo este panorama que el Convenio Número 169 entró en vigor el 5 de septiembre de 1991 y a la fecha ha sido ratificado por 23 Estados, entre ellos, 15 de la región de América Latina y el Caribe. México fue el primer país de la región en ratificar el Convenio en 1990.⁴⁷

Estados partes del Convenio Número 169	Fecha de ratificación	Estatus
Estado miembro del Parlamento Latinoamericano y Caribeño		
1. Argentina	3 de julio de 2000	En vigor
2. Bolivia	11 de diciembre de 1991	En vigor
3. Brasil	25 de julio de 2002	En vigor
4. Chile	15 de septiembre de 2008	En vigor
5. Colombia	7 de agosto de 1991	En vigor
6. Costa Rica	2 de abril de 1993	En vigor
7. Ecuador	15 de mayo de 1998	En vigor
8. Guatemala	5 de junio de 1996	En vigor
9. Honduras	28 de marzo de 1995	En vigor
10. México	5 de septiembre de 1990	En vigor
11. Nicaragua	25 de agosto de 2010	En vigor
12. Paraguay	10 de agosto de 1993	En vigor
13. Perú	2 de febrero de 1994	En vigor
14. Venezuela	22 de mayo de 2002	En vigor
15. Dominica	25 de junio de 2002	En vigor
16. Noruega	19 de junio de 1990	En vigor
17. Dinamarca	22 de febrero de 1996	En vigor
18. España	15 de febrero de 2007	En vigor
19. Países Bajos	2 de febrero de 1998	En vigor
20. Luxemburgo	5 de junio de 2018	No está en vigor. Entrará en vigor a partir

⁴⁶ Banco Mundial. Latinoamérica indígena en el siglo XXI. 13 de junio de 2017. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/1UNYMX5>

⁴⁷ El Senado de la República aprobó el Convenio Internacional del Trabajo Num. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes el 11 de julio de 1990, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados Internacionales. Consultado el 2 de agosto de 2018 en la URL: <https://bit.ly/20liXWn>

		del 5 de junio de 2019.
21. República Centroafricana	30 de agosto de 2010	En vigor
22. Fiji	3 de marzo de 1998	En vigor
23. Nepal	14 de septiembre de 2007	En vigor

Cuadro elaborado con información de la OIT. *Ratificación del C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2LQsvBb>

A casi tres décadas de la adopción de la Convenio Número 169 en 1989, la Organización Internacional del Trabajo ha establecido una Estrategia para la acción relativa a los pueblos indígenas y tribales que incluye los siguientes temas: 1) La promoción del Convenio No. 169; 2) el fortalecimiento del diálogo institucionalizado; 3) la consulta y la participación, la mejora de los medios de vida y de las condiciones de trabajo de los pueblos indígenas; 4) la extensión de la protección social; 5) el rol de las mujeres indígenas; 6) la eliminación de la brecha de conocimientos; y 7) la construcción de alianzas de colaboración.⁴⁸

Dicha Organización toma nota de que existe un gran desconocimiento sobre el contenido y las implicaciones del Convenio Número 169 entre los Estados, los mandantes y los miembros de pueblos indígenas. En el marco de la Estrategia considera que es conveniente fortalecer el rol y las capacidades de los países en la aplicación del instrumento y sugiere las siguientes acciones: 1) promover el diálogo entre los mandantes de la OIT y los pueblos indígenas y tribales; 2) impulsar la asistencia técnica relativa a las normas y la documentación; 3) realizar una evaluación e intercambio de datos sobre las experiencias y buenas prácticas; y 4) la promoción de experiencias entre los países y las regiones.⁴⁹

En estas actividades se inscribió la realización del Foro Regional sobre Aplicación del Convenio 169 (noviembre de 2017, Lima, Perú) que identificó los avances y retos en esta cuestión.

La Organización Internacional del Trabajo resalta que muchos de los países han realizado reformas constitucionales, aprobado legislación específica y creado instituciones para atender las cuestiones indígenas. Al mismo tiempo, los mandantes (representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores) y los pueblos indígenas también han impulsado una mayor capacidad de interacción.⁵⁰

⁴⁸ Organización Internacional del Trabajo. *Foro regional sobre aplicación del Convenio 169 convocado por OIT*. 22 de noviembre de 2017. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2OacOBw>

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ _____. *Foro Regional sobre implementación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Compartiendo experiencias, construyendo alianzas y sosteniendo el progreso*.

De igual forma, el Convenio Número 169 es un referente de la jurisprudencia nacional y regional, además de ser un factor que ha influido en la labor de organizaciones internacionales y regionales en el contexto de los pueblos indígenas y tribales. Esto ha dejado constancia de que los derechos de estos grupos han adquirido un papel central en el derecho internacional y nacional de los Estados partes de este instrumento.⁵¹

Se debe resaltar que la Organización Internacional del Trabajo, retomando información del Banco Mundial, destaca los avances en el acceso a la educación, ya que los niños y las niñas indígenas están próximos a igualar a los no-indígenas en cuanto a asistencia a la escuela primaria y, en menor grado, al nivel secundario. Por ello, menciona que México, Nicaragua y Ecuador prácticamente lograron cerrar las brechas de asistencia a la escuela primaria, mientras que en naciones como El Salvador, Panamá y Perú, las brechas son inferiores al 6%.⁵²

En este orden, México y Ecuador están a la cabeza de la región en cuanto a igualdad de acceso a la educación para cerrar las brechas entre las zonas rurales y urbanas, dado que éste asciende al 96% en el caso de los hogares indígenas, tanto rurales como urbanos.

Sin embargo, la Organización Internacional del Trabajo también advierte que persisten las brechas en la implementación del Convenio Número 169 derivadas de las debilidades institucionales, la poca predictibilidad de los procesos y el desconocimiento de los alcances del instrumento por parte de los actores interesados. A esto se agrega que todavía subsisten condiciones de discriminación, exclusión y pobreza en la vida de los pueblos indígenas. Por ello, hace hincapié en las siguientes cuestiones:⁵³

- 49% de la población indígena vive en zonas urbanas y 51% en zonas rurales. En las ciudades, la población indígena accede principalmente a empleos precarios, mal remunerados y del sector informal. En países como Perú, Ecuador, Bolivia y México, el porcentaje de indígenas que tiene un empleo calificado y estable es entre dos y tres veces menor que el porcentaje de no indígenas.
- Los niveles de analfabetismo y las tasas de deserción escolar de las mujeres indígenas y rurales son más elevados, perjudicando su capacidad para aprovechar las oportunidades económicas y, por ende, incrementando sus tasas de desempleo y su vulnerabilidad.

Documento de Trabajo. Lima, Perú. Noviembre de 2017. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2OISE2G>

⁵¹ *Ídem.*

⁵² *Ídem.*

⁵³ *Ídem.*

- Las mujeres indígenas ganan menos que las mujeres no indígenas, y también menos que los hombres indígenas y no indígenas.

A continuación, se presenta un cuadro que resume los principales avances en torno a los compromisos asumidos bajo el Convenio Número 169.

<p>Medidas de protección constitucional orientada a pueblos indígenas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los países que han ratificado el Convenio han desarrollado alguna medida de protección constitucional orientada a pueblos indígenas. • Aunque existen países que no hacen un reconocimiento expreso de la figura de pueblos indígenas en su Constitución Política (Perú, Honduras, Guatemala, Chile, Brasil) se observa que éstos han desarrollado el contenido a través del reconocimiento de la diversidad cultural o la protección constitucional del Convenio núm. 169 de la OIT a través de su jurisprudencia.
<p>Mecanismos e instituciones en materia de asuntos indígenas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los países de la región que han ratificado el instrumento cuentan con alguna institución o mecanismo sobre cuestiones indígenas, pero se requiere de un análisis para conocer si éstos cumplen con el mandato del artículo 2 (responsabilidad de los Gobiernos de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger sus derechos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad) y artículo 33 (establecimiento de instituciones u otros mecanismos para administrar los programas relativos a los pueblos interesados, y de que éstos dispongan de los medios necesarios para desempeño de sus funciones) del Convenio. • En países como Bolivia, Guatemala, Colombia existe más de un mecanismo; mientras que en Argentina, Paraguay, Brasil, estos mecanismos se establecieron previamente a la aprobación del Convenio Número 169. • En países como Perú, Colombia, México existen espacios de participación en mesas nacionales donde se discuten asuntos relativos a pueblos indígenas.
<p>Derecho a la participación en los espacios de toma de decisiones e instancias electivas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se han utilizado mecanismos de participación política basados en el desarrollo del sistema de cuotas, la reserva de escaños o inclusive las circunscripciones electorales indígenas. • Colombia, Venezuela, Bolivia, México, Nicaragua y Paraguay tienen menciones expresas en sus Constituciones, respecto al derecho a la participación política.

<p>Obligación de los Estados de llevar adelante consultas a los pueblos indígenas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En al menos nueve Estados partes del Convenio existe alguna disposición específica sobre consulta previa. Chile, México, Ecuador, Perú, Venezuela cuentan con algún mecanismo legal específico. • México cuenta con un Protocolo para la Implementación de Consultas a Pueblos y Comunidades Indígenas con los estándares del Convenio 169 de la OIT y con los principios del artículo 19 de la Declaración de e las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁵⁴ • Perú es el único país que cuenta con una legislación general sobre consulta previa (2011), un reglamento (2012) e instrumentos de gestión pública. • Otros países como Guatemala, Argentina, Brasil y Paraguay cuentan con protocolos, manuales o guías que abordan los procedimientos de consulta previa. • Por su parte, Colombia, que cuenta con una experiencia importante en el desarrollo de consultas, ha dado a conocer iniciativas de consulta previa, al igual que Bolivia y Honduras. • Se recomienda continuar los esfuerzos para dotar de certeza jurídica a los procesos de consulta previa y participación, así como fortalecer la institucionalidad y representatividad • Se observa que en la mayoría de los países el debate se ha centrado en la consulta previa con énfasis en las actividades extractivas y en proyectos de inversión que afecten a las comunidades indígenas. • Sin embargo, un elemento transversal del Convenio es el derecho a la participación, el cual sin desconocer la importancia de la consulta previa, establece derechos y obligaciones destinados a conformar una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas.
<p>Planificación de políticas públicas para pueblos indígenas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pocos países cuentan con algún espacio de planificación de políticas públicas para pueblos indígenas (Colombia, México y Perú).

Cuadro elaborado con información de OIT. *Foro Regional sobre implementación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Compartiendo experiencias, construyendo alianzas y sosteniendo el progreso.* Documento de Trabajo. Lima, Perú. Noviembre de 2017. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2OISE2G>

⁵⁴ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Nuvia Mayorga Delgado participa en la ONU. 25 de abril de 2017. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2ALvtlg>

En un balance de los retos, la Organización Internacional del Trabajo ha apuntado las siguientes consideraciones para lograr el cumplimiento integral del Convenio Número 169:⁵⁵

- Existen debilidades en la institucionalidad estatal responsable de llevar a cabo una acción coordinada y sistemática en esta materia, así como en la implementación del Convenio.
- Existe poca comprensión respecto de las obligaciones referidas a la institucionalidad. Esto se traduce en que los países suelen limitar sus acciones relativas en torno a la creación de instituciones (Art. 33) y en que no logran articular las obligaciones referidas al artículo 2, 4, 6 y 7 del Convenio. Estas últimas se refieren de modo general a la obligación de adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados; al establecimiento de consultas; y al derecho de los pueblos interesados de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo.⁵⁶
- No se conocen mayores experiencias de uso de fondos públicos que contribuyan al fortalecimiento de los pueblos indígenas en su relación con el Estado, tal como se establece en el Artículo 6, párrafo 1, c).⁵⁷ En este tema, se debe destacar que la sociedad civil ha contribuido desde la cooperación técnica, a la par que el sector privado también ha asumido algunos costos.
- Con frecuencia los pueblos indígenas tienen limitaciones de gestión y de recursos humanos y económicos, que restringen a su vez su capacidad de intervenir en los procesos.
- Otro reto es comprender que el Convenio Número 169 es tanto un instrumento legal como de gestión pública y gobernabilidad, por lo que debe traducirse en políticas económicas, sociales y de desarrollo.
- Es conveniente visibilizar el rol y la participación de las mujeres indígenas en los planes, programas, proyectos y políticas, quienes en muchos casos sufren formas de discriminación acumuladas debido a su género, a cuestiones culturales y a su condición indígena, económica y social.
- Tampoco se ha logrado identificar el rol de otros grupos al interior de los pueblos indígenas, que a su vez limita sus posibilidades de participación

⁵⁵ *Ídem.*

⁵⁶ Senado de la República. *Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2kCm7zG>

⁵⁷ El Artículo 6, párrafo 1, c) refiere que “al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”. *Ídem.*

como es el caso de mujeres, niños y niñas, jóvenes y personas indígenas con alguna discapacidad.

- Es conveniente trabajar en la generación de más información y abordar los asuntos relacionados con los medios de vida de los pueblos indígenas a fin de evidenciar que también son actores clave del desarrollo sostenible.
- Es necesario contar con capacitación y asistencia técnica para aplicar la norma, así como con un proceso de investigación y documentación de buenas prácticas.

En cuanto a la articulación de este tema con las iniciativas multilaterales, la Organización Internacional del Trabajo enfatiza que el logro exitoso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere de la atención de los asuntos de los pueblos indígenas y tribales, con especial énfasis en el respeto a sus derechos y su bienestar. A la par, es esencial que los pueblos indígenas, al verse particularmente afectados por los impactos del cambio climático, también contribuyan en la lucha contra este problema.

En la acción climática, los pueblos indígenas, además de contribuir con conocimientos tradicionales, tienen la capacidad de contribuir en la implementación y la evaluación de estrategias y programas para el desarrollo sostenible, la mitigación y la adaptación.

México y el Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo

México fue un actor activo en la negociación y aprobación del Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo, reconoce que éste es la piedra angular del marco jurídico internacional destinado a garantizar el goce de los derechos humanos fundamentales de los Pueblos Indígenas, incluidos los relativos a ejercer el control sobre su propio desarrollo y a participar en el desarrollo nacional de los Estados en los que viven.⁵⁸

Tras la ratificación del instrumento, México reforzó el reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades indígenas, sus derechos, y el carácter pluricultural de Nación. De esta forma, en 2001, incorporó las disposiciones y derechos consagrados en el Convenio 169 en el Artículo 2 de la Constitución Política.⁵⁹

Junto con el reconocimiento de estos derechos, México también ha identificado las obligaciones de los tres órdenes de Gobierno (federal, estatal y municipal) para establecer las instituciones y políticas públicas necesarias para garantizar el

⁵⁸ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México se suma a la conmemoración del 25º aniversario del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas. 26 de noviembre de 2014. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2OLQC1z>

⁵⁹ *Ídem.*

desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, así como promover su igualdad y eliminar cualquier práctica discriminatoria.⁶⁰

De esta forma, México mantiene el compromiso con la defensa de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos originarios, así como al disfrute de los derechos a la educación, la salud, el desarrollo económico con identidad y el acceso a las condiciones de bienestar. También dedica atención al fortalecimiento de los mecanismos de preservación de la cultura, tradiciones y lenguas de los pueblos indígenas, y a la conservación de los recursos naturales de las regiones donde habitan. Todas estas acciones en colaboración con los pueblos indígenas, la sociedad civil, los Poderes Públicos y los órdenes de Gobierno.⁶¹

Entre las acciones concretas, México ha creado programas para impulsar el fortalecimiento para el ejercicio de derechos, mediante el otorgamiento de recursos a organizaciones de la sociedad civil, comunidades indígenas y núcleos agrarios para la defensoría y representación legal en asuntos que involucren la violación a los derechos humanos.⁶²

Implicaciones para México

México ha incorporado a nivel constitucional las disposiciones y derechos consagrados en el Convenio 169, así como las obligaciones de los tres órdenes de Gobierno para establecer las instituciones y políticas públicas necesarias para garantizar el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas.

El Presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, anunció la creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas como organismo autónomo y descentralizado del Gobierno federal como una forma de priorizar la atención a estas comunidades. Señaló que será una forma de establecer comunicación directa y cercana con las comunidades indígenas de México a través de 132 centros dirigidos por los integrantes de todas las etnias y culturas de México.

En este tenor, la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República acordó trabaja con su homóloga de la Cámara de Diputados en la realización de nueve foros de consulta con etnias del país para crear el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas con el mandato de hacer respetar sus garantías y derechos, como la libre determinación, el acceso a la justicia y la inclusión social, entre otros.

⁶⁰ *Ídem.*

⁶¹ *Ídem.*

⁶² Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 17 de abril de 2018. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2OfSLkS>

ACCESO A LA JUSTICIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Nota Informativa⁶³

Resumen

El acceso a la justicia de los pueblos indígenas busca proteger de una manera efectiva sus garantías y derechos, así como también sirva para la reivindicación de sus derechos históricos, los cuales se relacionan con sus formas de vida, territorios ancestrales y recursos naturales. Sin embargo, este grupo se encuentra en situación de vulnerabilidad debido a que la mayoría no conoce las leyes estatales ni cuentan con la formación académica necesaria para hacer valer sus derechos por lo que se ven limitados en el acceso a la justicia.

Este documento destaca que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que los pueblos indígenas deberían contar con una protección efectiva contra la violencia a través de organismos representativos para que aseguren el respeto de sus derechos.

Por su parte, México ha implementado acciones en la materia a través de su Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018: Avances y Resultados 2017, que menciona que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y en coordinación con el Poder Judicial, brindó cursos y conferencias sobre el derecho de acceso a la justicia, los pueblos indígenas y los retos de un país pluricultural.

Se puede entender el derecho de acceso a la justicia como la facultad que tiene toda persona para acudir a los tribunales para resolver sus conflictos y, de esta forma proteger sus derechos y libertades, con la finalidad de garantizar el pleno ejercicio de los mismos.⁶⁴

En el caso de los pueblos indígenas, el acceso a la justicia tiene dos vertientes. La primera se basa en el acceso a su propia justicia tradicional o jurisdicción indígena, aplicando los modos naturales de resolver sus conflictos sociales en sus territorios ancestrales, cumpliendo con el principio del debido proceso, derecho a la defensa, entre otros, reconocidos en sus normas internas y en las leyes nacionales e

⁶³ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano con información citada.

⁶⁴ Aresio Valiente López. *Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado el 17 de octubre de 2018, en la URL: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4499/9.pdf>

instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Por su parte, la segunda vertiente se refiere a la posibilidad que tienen las personas indígenas de acceder a la justicia estatal, lo que implica el ejercicio de una serie de derechos específicos reconocidos como el derecho a una defensa adecuada y la inclusión de intérpretes, traductores, peritos, abogados especializados, entre otros. Aunado a ello, las instituciones jurisdiccionales estatales, antes de emitir sus decisiones en asuntos indígenas o cuando una de las partes pertenece a ese grupo social, deben contar con los suficientes elementos de juicio para tener claridad en el reconocimiento de las diferencias culturales y así poder interpretar la cosmovisión indígena.⁶⁵

Cabe mencionar que el principio de acceso a la justicia de los pueblos indígenas no solo implica hacer válidas sus garantías judiciales –como el principio del debido proceso- sino establecer los medios para que el recurso sea efectivo aun cuando sea ejercido desde su propia circunstancia cultural y sirva para la reivindicación de sus derechos históricos relativos a sus formas de vida, territorios ancestrales y los recursos naturales.⁶⁶

En el artículo 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se establece que los pueblos indígenas deberán tener una protección efectiva contra la violación de sus derechos y podrán iniciar procedimientos legales, ya sea personalmente o por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. De igual forma, señala que deberán tomarse las medidas que garanticen que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, dándoles la facilidad, si es necesario, de intérpretes u otros medios eficaces.

El documento citado refiere que existen tres elementos clave para respetar el principio de acceso a la justicia de los pueblos indígenas:⁶⁷

- El derecho a acudir o ser juzgado por el sistema normativo propio, lo que implica la posibilidad de que el juez se inhiba de conocer un asunto que compete a la jurisdicción indígena;
- El derecho de hablar en su propio idioma ante los tribunales estatales y por consiguiente la posibilidad de usar traductor o intérprete; y
- El derecho a que sus características y especificidades culturales sean debidamente tomadas en cuenta dentro de los juicios en que son parte, lo que obliga al uso de periciales antropológicas o culturales, la recepción de documentales en idioma propio, el testimonio de ancianos

⁶⁵ *Ídem.*

⁶⁶ *Ídem.*

⁶⁷ *Ídem.*

u otras personas de la comunidad para comprender la normatividad interna, etcétera.

No obstante, los expertos indican que este principio rara vez constituye un objetivo claro en las reformas judiciales del continente americano, marginando a los pueblos indígenas y excluyéndolos de las cuestiones institucionales, a pesar de los avances en el reconocimiento constitucional en algunos países. Dichos grupos sociales no están familiarizados con las leyes estatales ni con los procedimientos legales para el ejercicio efectivo de sus derechos, además de que la mayoría de ellos no cuentan con un nivel educativo formal y económico favorable, lo que limita el ejercicio de su derecho al acceso a la justicia.⁶⁸

En América Latina, las Constituciones nacionales de Colombia (1991), Perú (1993), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) reconocen los sistemas jurídicos indígenas y la jurisdicción de las autoridades indígenas.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, en la URL: <http://undocs.org/es/A/HRC/27/65>

Es importante mencionar que los modos de resolver los conflictos sociales en el mundo indígena se basan en la búsqueda de la solución real, efectiva y duradera, y de restablecer la unidad de la comunidad –la cual ha sido quebrada por el conflicto social-, basado en el principio de la equidad y de la colectividad, cuya base es la cosmovisión indígena.

En el caso de las mujeres indígenas, suelen ser triplemente discriminadas por su pobreza, por ser mujeres y por ser indígenas. Dichos factores influyen en el tema de acceso a la justicia, ya que tanto en la cultura occidental como en sus propias culturas, las mujeres indígenas son discriminadas. Por su tendencia a ser patriarcales, en las culturas indígenas predomina la decisión y la voluntad del hombre, cuyos intereses sociales, políticos y económicos suelen ser más valorados en el espacio público. En contraste, las mujeres se encuentran “instrumentalizadas” por las necesidades familiares y frecuentemente relegadas al ámbito doméstico.⁶⁹

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se afirma su derecho a mantener y reforzar sus sistemas jurídicos propios, particularmente en el artículo 34° establece que:⁷⁰

⁶⁸ *Ídem.*

⁶⁹ *Ídem.*

⁷⁰ Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. *El acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas: justicia restaurativa, sistemas jurídicos indígenas y acceso a la justicia para las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas.* 7 de agosto de 2014. Consultado el 18 de octubre de 2018, en la URL: <http://undocs.org/es/A/HRC/27/65>

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

Por su parte, la Opinión N° 6 del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2014): *justicia restaurativa, sistemas jurídicos indígenas y acceso a la justicia para las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas*, hace las siguientes recomendaciones a los Estados sobre este tema:⁷¹

- Los Estados deben reconocer el derecho de los pueblos indígenas a mantener, desarrollar y reforzar sus propios sistemas jurídicos, así como valorar la posible contribución de estos sistemas a facilitar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia. A este respecto, los Estados deben destinar recursos al adecuado funcionamiento y la sostenibilidad de los sistemas jurídicos indígenas y velar por que éstos satisfagan las necesidades de las comunidades, conforme a lo dispuesto en el artículo 39 de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- En los Estados que reconocen el pluralismo jurídico debe aclararse debidamente la jurisdicción de los sistemas jurídicos indígenas y reconocerse que los sistemas de justicia indígenas son muy diversos y propios de cada contexto. Los sistemas de justicia estatales deben respetar el derecho consuetudinario (que puede servir para incrementar el acceso a la justicia), y este último debe respetar las normas internacionales de los derechos humanos.
- Los Estados tienen la obligación de proteger y apoyar la labor de los defensores de los derechos humanos de los indígenas en pro del acceso a la justicia de los pueblos indígenas, conforme a lo dispuesto en la resolución 22/6 del Consejo de Derechos Humanos.
- Los Estados deben adoptar un enfoque holístico respecto del acceso a la justicia de las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas, y adoptar medidas para combatir las causas profundas de la discriminación múltiple con que se enfrentan estos grupos, como la utilización sistemáticamente tendenciosa de las facultades discrecionales, la pobreza,

⁷¹ *Ídem.*

la marginación o los actos de violencia cometidos contra las mujeres indígenas.

- Los Estados deben esforzarse más por desglosar los datos relativos a sus sistemas de justicia penal, a fin de hacerse una idea más clara de las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas que se encuentran privados de libertad. Estos datos permitirían mejorar el desarrollo y la aplicación de políticas para enfrentar mejor la situación de las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas privados de libertad.
- Los Estados deben procurar que las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas tengan acceso a un intérprete, cuando sea necesario, en todos los procedimientos judiciales y administrativos. En el caso de las personas indígenas con discapacidad, los Estados deben adoptar medidas para garantizar todas las formas de accesibilidad.
- Los Estados deben colaborar con los pueblos indígenas a fin de ofrecer alternativas a los niños indígenas en conflicto con la ley, organizando por ejemplo servicios de justicia juvenil culturalmente adecuados y adoptando enfoques de justicia restaurativa. La detención, la reclusión y el encarcelamiento solo deben utilizarse como último recurso.
- Los Estados deben promover, junto con los pueblos indígenas, la educación y la capacitación en materia de derechos humanos de las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad indígenas, con objeto de empoderarlos. Asimismo, los vínculos entre las instituciones jurídicas indígenas y las estatales pueden beneficiarse de un diálogo sobre los conceptos de igualdad basados en los derechos, centrado en la concienciación sobre los derechos de las mujeres y las personas con discapacidad indígenas. Esto puede mejorar el equilibrio entre los géneros y la participación de las personas indígenas con discapacidad en los sistemas jurídicos indígenas y no indígenas.
- Los Estados deben trabajar en colaboración con los pueblos indígenas a fin de garantizar relaciones armoniosas y de cooperación en la aplicación de las disposiciones de la Declaración relativas al acceso a la justicia.
- No puede haber Estado de Derecho sin acceso a la justicia. Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia de modo que se

observe plenamente el derecho de los pueblos indígenas a medidas de reparación efectivas.

- Los Estados tienen el deber de proteger contra las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas cometidas por empresas, especialmente en vista de la vulnerabilidad de esos pueblos. Las mujeres indígenas, los niños y los jóvenes y las personas con discapacidad deben ser objeto de una atención especial.
- Los Estados deben adoptar medidas para que el Poder Judicial cuente con un mayor número de mujeres indígenas. También es importante promover una mayor representación de las mujeres indígenas en los sistemas jurídicos internacionales, como los órganos de tratados de derechos humanos.

En México, de acuerdo con el *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018: Avances y Resultados 2017*, algunas acciones que se llevaron a cabo en materia del derecho de acceso a la justicia de la población indígena y comunidades equiparables, fueron las siguientes:⁷²

- La Secretaría de Gobernación brindó asesoría a personas, comunidades y organizaciones que solicitaron apoyo en materia de justicia con pertinencia cultural y respeto a los derechos humanos y colectivos. Además, a través de los Grupos Beta del Instituto Nacional de Migración orientó a 136,061 migrantes, entre ellos indígenas, sobre riesgos que enfrentan durante su viaje y los derechos que les corresponden.
- El Programa de Derechos Indígenas (PRODEI) apoyó a la población indígena con intérpretes-traductores en diligencias de carácter penal, actividades de excarcelación y peritajes en materia antropológica/cultural. Como resultados se pueden mencionar la liberación de 435 personas indígenas, 1,547 apoyos con intérpretes-traductores en lenguas indígenas y un peritaje en materia antropológica/cultural.
- La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en colaboración con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), realizó la formación y certificación de intérpretes y defensores en el ámbito de justicia, con un total de 54 intérpretes formados -34 mujeres- y la certificación de 43 intérpretes -26 son mujeres-.

⁷² Gobierno de la República. *Programa Especial de los Pueblos Indígenas: Avance y Resultados 2017*. Consultado el 18 de octubre de 2018, en la URL: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/304378/PEI-avances-y-resultados-2017.pdf>

- La CDI, en coordinación con el Poder Judicial, brindó cursos y conferencias sobre el derecho de acceso a la justicia, los pueblos indígenas y los retos de un país pluricultural.
- En el marco del Convenio de Colaboración para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) con perspectiva intercultural y multilingüe, la CDI y el Consejo de la Judicatura Federal organizaron los “Conversatorios sobre temas Indígenas” en las Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de ocho entidades federativas (Chiapas, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán).

Asimismo, en la Reunión de la Comisión de Desarrollo Social y Pueblos Indígenas de la Conferencia de Gobernadores (Conago), llevada a cabo el 19 de junio de 2018, en el Museo de la Ciudad de México, se destacó que en materia de acceso a la justicia, en el Nuevo Sistema de Justicia Penal, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ha brindado “servicios de asesoría y gestión, con particular atención a víctimas del delito, y ha logrado la excarcelación de cerca de 5 mil indígenas mediante apoyos económicos para la aplicación de medidas cautelares (garantía económica, reparación del daño o sanción pecuniaria) o de mecanismos alternativos de solución de controversias”.⁷³

Por otra parte, el 7 de agosto de 2018, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) firmaron el Convenio General de Colaboración, que tiene como objetivo la implementación de esquemas de trabajo conjunto para fortalecer las acciones en materia de vinculación interinstitucional y acceso a la justicia, los cuales permitan la aplicación efectiva de los proyectos y programas en beneficio de los pueblos, comunidades y personas indígenas de México en un entorno de seguridad.⁷⁴

⁷³ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. “Destaca CDI labor a favor de los derechos Indígenas de México”. Consultado el 18 de octubre de 2018 en: <https://www.gob.mx/cdi/prensa/destaca-cdi-labor-a-favor-de-los-derechos-indigenas-de-mexico>

⁷⁴ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. “CDI y CNS firman convenio para favorecer a la población indígena privada de la libertad”. Consultado el 18 de octubre de 2018 en: <https://www.gob.mx/cdi/prensa/cdi-y-cns-firman-convenio-para-favorecer-a-la-poblacion-indigena-privada-de-la-libertad>

El Convenio contempla, entre otras acciones:

- Protocolos para para mejorar las condiciones de la Población Indígena Privada de la Libertad (PIPL) en el Centro Federal de Rehabilitación/Reintegración Social (CEFERESO);
- Dar una mejor capacitación y asesoría en protocolos de atención y perspectiva intercultural;
- Ejecutar acciones en materia de reinserción social de la población indígena e impulso de mecanismos de difusión (seguridad, justicia, cultura de paz, legalidad).⁷⁵

Cabe destacar que el Convenio fue firmado en el marco del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, celebrado cada 9 de agosto.⁷⁶

Bajo esta línea, es de mencionar que el 1 de octubre de 2018, se llevaron a cabo la X Jornadas de Acceso a la Justicia para las Mujeres Indígenas, en las que acudieron diferentes dependencias de gobierno y organizaciones, representantes de comunidades indígenas, entre otros participantes. El encuentro fue ocasión para el intercambio de experiencias nacionales e internacionales, así como crear sinergias entre las instituciones de gobierno y las lideresas de los grupos indígenas, con el fin de identificar rutas de acción para el cumplimiento de las mismas, partiendo desde un diálogo inclusivo basado en la igualdad, el respeto y al no discriminación.⁷⁷

Implicaciones para México

México ha estado trabajando de manera conjunta con sus diferentes órganos de gobierno y organizaciones para que los pueblos indígenas que se encuentran en el país tengan acceso a la justicia de una manera igualitaria, tomando en cuenta sus usos y costumbres, lenguas, tradiciones y normas. Sin embargo, aún falta por avanzar en la materia, ya que es importante la armonización de los diferentes órganos de gobierno, así como de leyes nacionales e internacionales que protegen a las comunidades indígenas.

⁷⁵ *Ídem.*

⁷⁶ *Ídem.*

⁷⁷ Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. “X Jornadas de Acceso a la Justicia para las Mujeres Indígenas”. Consultado el 18 de octubre de 2018 en: <https://www.gob.mx/conavim/articulos/x-jornadas-de-acceso-a-la-justicia-para-las-mujeres-indigenas>

TENENCIA DE LAS TIERRAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Nota Informativa⁷⁸

Resumen

En la actualidad, las tierras de los pueblos indígenas han sido sujeto de procesos, reformas y programas por parte de los Estados y muchas veces de cooperación internacional. La gestión de este tipo de tierras varía de un país a otro e incluso, dentro de las comunidades mismas.

El documento destaca que a nivel internacional se cuenta con dos instrumentos importantes el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1989, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptado en 2007.

A pesar de los esfuerzos realizados por la comunidad internacional de preservar los derechos de los pueblos indígenas, aún hay grandes desafíos por enfrentar como es la armonización de las leyes nacionales con los instrumentos internacionales.

Por otro lado, es importante destacar la importancia de la tenencia de la tierra en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ya que están estrechamente ligados con ciertas metas de los Objetivos como es la erradicación del hambre; y lograr espacios inclusivos, resilientes y sostenibles.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define la tenencia de la tierra como un conjunto de normas creadas por las sociedades, que definen de qué manera pueden asignarse dentro de las mismas los derechos de propiedad de la tierra. Es decir, “los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias”.⁷⁹

Las tierras de los pueblos indígenas en América Latina han sido sujeto de los procesos de reconocimiento de derecho ancestrales, reformas agrarias y programas

⁷⁸ Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano con información citada.

⁷⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural*. Consultado el 18 de octubre de 2018 en: <http://www.fao.org/docrep/005/y4307s/y4307s05.htm>

de regulación de la tenencia financiados por los gobiernos y la cooperación internacional. Cabe mencionar que estos grupos, por lo regular, están asentados en zonas forestales o ricos en biodiversidad, que, de los cuales tienen un manejo sustentable e integral de ellos.⁸⁰

La administración de la tenencia de la tierra referente a los pueblos indígenas varía de un Estado a otro, incluso, entre los grupos mismos, ya que pueden estar regidas por alguna forma ancestral de ocupación y/o políticas públicas nacionales. La FAO señala que en general la mayoría de los grupos indígenas que ocupan áreas forestales en la región de Mesoamérica cuentan con esquemas comunales y colectivos de posesión y uso de los recursos naturales que les pertenecen.⁸¹

La FAO señala que frecuentemente la tenencia de la tierra es dividida en los siguientes rubros: privado, comunal, de libre acceso y estatal. Sin embargo, ya en la práctica, se puede encontrar diversas formas de propiedad de la tierra.⁸²

En cuanto a instrumentos internacionales en la materia se encuentra el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1989, en Ginebra, Suiza, el cual constituye un hecho importante hacia el fortalecimiento de los derechos territoriales de estos grupos. Cabe resaltar que el Acuerdo, en sus Artículos 14 y 15, señala los derechos a la propiedad y posesión de las tierras por parte de los pueblos indígenas y tribales, así como su uso, administración, y conservación de los recursos naturales existentes.⁸³

Asimismo, en 2007, se adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la cual expresa en sus Artículos 25 y 26 que los pueblos indígenas tienen el derecho de conservar los territorios y recursos naturales que tradicionalmente han ocupado y utilizado, y hace un llamado a los países para dar un reconocimiento legal a tales derechos.⁸⁴

De igual manera, en el Artículo 27 de dicha Declaración, señala que “El Estado establecerá y aplicará conjuntamente con los pueblos indígenas un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se determinen

⁸⁰ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Programa ONU-REDD. La tenencia de los territorios indígenas y REDD+ como un incentivo de manejo forestal: el caso de los países mesoamericanos*. Consultado el 18 de octubre de 2018 en: <http://www.fao.org/3/a-i2875s.pdf>

⁸¹ *Ídem*.

⁸² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural*. *Op. cit.*

⁸³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Programa ONU-REDD. La tenencia de los territorios indígenas y REDD+ como un incentivo de manejo forestal: el caso de los países mesoamericanos*. *Op. cit.*

⁸⁴ *Ídem*.

las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos en el que han vivido durante generaciones”.⁸⁵

El 7 de agosto de 2017, en el marco de la celebración del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, 9 de agosto, un grupo de expertos de las Naciones Unidas resaltaron que después de diez años de haber adoptado la Declaración mencionada, los pueblos indígenas aun enfrentan grandes desafíos como son la pérdida de sus tierras y el derecho sobre los recursos, los cuales son fuentes principales como medio de vida e identidades culturales.

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas señala que los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tienen alguna relación con la tenencia de la tierra, por lo que se destacan los siguientes Objetivos.⁸⁶

	Objetivo	Meta	Descripción
1.	Fin de la Pobreza	1.4	Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.
2.	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	2.3	Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y

⁸⁵ Organización de las Naciones Unidas. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Consultado el 18 de octubre de 2018 en: http://www.hn.undp.org/content/dam/honduras/docs/publicaciones/pnud_hn_Version%20amigable%20-%20%20Declaracion%20de%20los%20DDHH%20sobre%20los%20pueblos%20indigenas.pdf

⁸⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Indicadores sobre tenencia de la tierra incluidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Consultado el 18 de octubre de 2018 en: <http://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/noticias/detail-events/es/c/448910/>

			oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.
5.	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas	5a	Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles.
11.	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles		Los Proyectos y Programas de administración de tierra deben incorporar estos indicadores en su diseño y sistema de monitoreo y evaluación.

Elaboración propia con información tomada de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). “Indicadores sobre tenencia de la tierra incluidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Consultado el 18 de octubre de 2018 en: <http://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/noticias/detail-events/es/c/448910/>

Respecto a México, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus Artículos 2 y 27 señalan sobre la el reconocimiento de los pueblos indígenas y la pertenencia de las tierras.⁸⁷

En este sentido, se puede decir que en México, en el Artículo 27 de la Constitución Política señala que la tenencia de la tierra para fines agrícolas de producción se encuentra determinada bajo la figura del ejido, permitiendo a los ejidatarios venderla, arrendarla, hipotecarla o aportarla como capital en una sociedad mercantil.⁸⁸

En 2015, de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el país cuenta con una extensión de 196 millones de hectáreas, de las cuales la propiedad social comprende 100.3 millones de hectáreas que equivalen al 51% del territorio mexicano, las cuales se encuentran

⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado el 18 de octubre de 2018 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf

⁸⁸ Sistema de Información Legislativa. *Que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley Agraria, a Cargo del Diputado Juan Manuel Rocha Piedra, del Grupo Parlamentario del PRI.* Consultado el 19 de octubre de 2018 en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/03/asun_3218665_20150320_1426176871.pdf

constituidas en 31 mil 785 núcleos agrarios; 29 mil 442 ejidos y 2 mil 343 comunidades.⁸⁹

Para México, los ejidos y las comunidades son de gran importancia, sin embargo, aún existen diversas problemáticas en la materia, impidiendo que se otorgue una plena seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal. Entre los problemas para la regulación de ésta se destaca el de los límites territoriales, el cual es abordado a través de la Ley Agraria y la aplicación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, Procede, actualmente programa Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (Fonar).⁹⁰

En el Sexto Informe de Gobierno 2017-2018 presentado por el Presidente Enrique Peña Nieto, destaca los siguientes puntos respecto a la tenencia de la tierra en México:

- Entre las prioridades de la actual Administración es brindar a la población las condiciones necesarias para que tengan una vida digna. En este sentido, el gobierno marcó las siguientes estrategias: promover un modelo de desarrollo urbano sustentable, abatir el rezago de vivienda, brindar certeza jurídica en la tenencia de la tierra, solucionar los conflictos agrarios y promover una mejor coordinación interinstitucional para el impulso del desarrollo regional, urbano y metropolitano.⁹¹
- El Gobierno federal a través del Instituto Nacional del Suelo Sustentable, otorgó certeza jurídica en la tenencia de la tierra, dando como resultado un incremento en el número de escrituras y/o títulos de propiedad otorgados en comparación con la administración anterior.⁹²
- En el ámbito rural, el Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios de la Procuraduría Agraria promovió y otorgó certeza jurídica en la propiedad social con el Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, al brindar los mecanismos para el control de la tenencia de la tierra y de los derechos legalmente constituidos respecto de los ejidos y comunidades.⁹³
- La promoción del uso eficiente del territorio nacional mediante programas que brinden certeza jurídica a la tenencia de la tierra, reduzcan la fragmentación de los predios agrícolas, promuevan el ordenamiento territorial

⁸⁹ *Ídem.*

⁹⁰ *Ídem.*

⁹¹ Presidencia de la República. *Sexto Informe de Gobierno 2017-2018*. Consultado el 19 de octubre de 2018 en: http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6_IG_INFORME_COMPLETO.pdf

⁹² *Ídem.*

⁹³ *Ídem.*

en zonas urbanas, así como también el desarrollo de ciudades más competitivas. En este sentido se destaca las siguientes acciones:

- De diciembre de 2012 a junio de 2018 se ejecutaron 91 resoluciones presidenciales con la entrega de 256,812 hectáreas en 23 entidades federativas en beneficio de 12,291 familias campesinas, y se emitieron 76 acuerdos de inejecutabilidad en 20 entidades federativas.⁹⁴
- Par contribuir al objetivo de ordenar la propiedad y otorgar certeza jurídica a los titulares, la Procuraduría Agraria realizó las siguientes acciones:
 - De diciembre de 2012 a junio de 2018, brindó 16,104 asesorías sobre procedimientos relativos a la modificación de la tenencia de la tierra y realizó 6,231 asambleas de formalidades especiales relacionadas con la creación, modificación o extinción de los derechos de la tenencia de la tierra de la propiedad rural para garantizar certeza jurídica.
 - Entre septiembre de 2017 y junio de 2018 otorgó 1,469 asesorías sobre los procedimientos que crean, modifican o extinguen los derechos de la tenencia de la tierra y efectuó 326 asambleas de formalidades especiales para garantizar certeza jurídica.
 - Atendió 391,335 audiencias campesinas, proporcionó 94,668 asesorías legales y 40,104 representaciones legales; atendió 6,151 conciliaciones agrarias las cuales concluyeron a través de la firma de un convenio conciliatorio, con una eficiencia conciliatoria superior a 95%, así como cuatro arbitrajes agrarios y 132 servicios periciales.
 - En ese mismo periodo, promovió la cultura contractual entre los sujetos agrarios, así como los esquemas de asociación estratégicos, mediante la celebración de 18,471 convenios y contratos con apego a la normatividad agraria vigente; se formalizaron 271 figuras asociativas con el objeto de establecer esquemas de organización productiva, que les permita tener acceso a los programas de apoyo para el campo que así lo requieran.⁹⁵
- Entre enero de 2013 y junio de 2018, se resolvieron 297 conflictos agrarios en 25 entidades federativas del país, por la propiedad y/o tenencia de la tierra, lo anterior representó establecer las condiciones para regularizar una superficie de 105,822 hectáreas, en beneficio de 54,455 personas, con una inversión de 1,459 millones de pesos.⁹⁶

En este contexto, en abril de 2018, el Senado de la República propuso un Punto de Acuerdo, en el que se “exhorta al Ejecutivo Federal a emitir el decreto para que se desarrolle un programa de regularización de los lotes identificados en el régimen de colonias agrícolas y ganaderas a nivel nacional, a fin de brindar certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra a través de la expedición de certificados y títulos de

⁹⁴ *Ídem.*

⁹⁵ *Ídem.*

⁹⁶ *Ídem.*

propiedad”. Esta propuesta fue turnada a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial del Senado mexicano.⁹⁷

Implicaciones para México

México ha implementado acciones y programas para regular y brindar certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra. Sin embargo, aún existen varios desafíos en la regulación de la tierra, en el que se destaca la delimitación territorial. Por lo que es de gran importancia el trabajo conjunto del Ejecutivo con el Legislativo para avanzar en la materia.

⁹⁷ Senado de la República. “Gaceta del Senado”. Consultado el 19 de octubre de 2018 en: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/80053

VI. Ficha técnica de la República de Panamá

Brinda información general, incluidos aspectos políticos y económicos del país sede de la reunión.



REPÚBLICA DE PANAMÁ FICHA TÉCNICA



Superficie Total: 78,200 km².

Límites territoriales: El país está situado al sureste del Istmo centroamericano y a siete grados al norte del Ecuador. Limita al norte con el Océano Atlántico (mar Caribe), al sur con el Océano Pacífico, al este con Colombia y al oeste con Costa Rica.

División administrativa: Panamá se divide en 10 Provincias y 5 Comarcas.

- **Provincias:** Panamá, Panamá Oeste, Colón, Bocas del Toro, Chiriquí, Darién, Veraguas, Los Santos, Coclé, y Herrera.
- **Comarcas indígenas:** Kuna Yala, Emberá-Wounaan, Ngöbe-Buglé, Kuna de Wargandí, y Kuna de Madungandí.

Nombre oficial: República de Panamá.

Capital: Ciudad de Panamá.

Día Nacional: Se independizó de España el 28 de noviembre 1821, uniéndose a la Gran Colombia (Venezuela, Colombia, Ecuador y Panamá), y el 3 de noviembre de 1903 de Colombia.

Población: 4.098 millones de habitantes (2017, FMI).

Indicadores Sociales (2017):

- **Esperanza de vida:** 78.8 años.
- **Tasa de natalidad:** 17.9 nacimientos/1.000 habitantes.
- **Tasa de mortalidad:** 4.9 muertes/1.000 habitantes.

Idioma: Español.

Religión: La religión mayoritaria es la católica romana; seguida por la evangélica y la protestante.

Moneda: La moneda oficial es el balboa, aunque circula a la par del dólar estadounidense.

Fuente: CIA Factbook; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Fondo Monetario Internacional.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA POLÍTICO

Forma de Estado: Panamá posee un Gobierno democrático presidencialista, con una República Centralizada. El Poder Público emana del pueblo y se ejerce por medio de tres Órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Poder Ejecutivo:⁹⁸ Formado por el Presidente y el Vicepresidente, elegidos por sufragio universal directo, por un período de cinco años, y 12 ministros. El actual Presidente es Juan Carlos Varela Rodríguez (2014-2019) y la Vicepresidenta de la República y Ministra de Relaciones Exteriores es Isabel de Saint Malo de Alvarado.

Poder Legislativo:⁹⁹ Está constituido por la Asamblea Nacional de Panamá y tiene como actividad principal la expedición de leyes. La Asamblea Nacional está conformada por 71 Diputados, escogidos mediante postulación partidista y votación popular directa para ocupar el cargo por un período de 5 años. La actual Presidenta de la Asamblea Nacional de Panamá es la Diputada Yaníbel Abrego Smith, por el periodo 2017-2018.

De acuerdo con la Unión Interparlamentaria, en la Asamblea Nacional hay 13 Diputadas (18.3%), ubicándose en el lugar 109° a nivel mundial por el número de escaños ocupados por mujeres en el Parlamento.¹⁰⁰

Composición actual de la Asamblea Nacional de Panamá	
Partido Político	Integrantes
Partido Revolucionario Democrática	26
Partido Panameñista	16
Partido Cambio Democrático	25
Partido MOLIRENA	2
Partido Popular	1
Independientes	1
Total	71
Mujeres	13 (18.3%)
Hombres	58 (81.7%)
Total	71 (100%)

Fuente: Elaboración propia con información de la Asamblea Nacional de Panamá. *Diputados*. Consultada el 10 de octubre de 2018, en la URL: <http://www.asamblea.gob.pa/diputados/>.

⁹⁸ Presidencia de Panamá. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <http://www.presidencia.gob.pa/>

⁹⁹ Asamblea Nacional de Panamá. Consultado en la URL: <http://www.asamblea.gob.pa/>

¹⁰⁰ Unión Interparlamentaria. *Women in National Parliaments*. Actualizado al 1 de septiembre de 2018. Consultado el 17 de octubre de 2018, en la URL: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

Poder Judicial:¹⁰¹ El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia (nueve magistrados aprobados por la Asamblea Legislativa por un periodo de 10 años), los Tribunales y los Juzgados que la Ley establece, según la Constitución Política de la República de Panamá (Título VII, Capítulo 1).

CONTEXTO POLÍTICO

La Constitución Política de la República de Panamá fue promulgada en 1972 y enmendada en 1983 y 1994. Establece como forma de Estado la República Presidencialista con un sistema democrático de Gobierno basado en tres poderes separados: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

A partir de la intervención estadounidense de 1989 desapareció el régimen militar de Omar Torrijos y continuado por Manuel Noriega. Tradicionalmente, en el poder había dos grandes partidos: el Partido Revolucionario Democrático (PRD, de centro-izquierda) fundado por Omar Torrijos y el Partido Panameñista (de centro-derecha), antiguo Arnulfista, fundado por Arnulfo Arias. La alternancia entre esos dos partidos se interrumpió en 2009 con el triunfo del partido Cambio Democrático liderado por Ricardo Martinelli.

En las elecciones presidenciales celebradas el 4 de mayo de 2014, Juan Carlos Varela, líder del Partido Panameñista, resultó ganador con el 39% de la votación y asumió su mandato como Presidente de la República de Panamá el 1 de julio de 2014. Entre las primeras iniciativas del Gobierno del Presidente Varela destacan las dirigidas al agua y el saneamiento, la ampliación de subsidios a los sectores más desfavorecidos de la población, la construcción de viviendas de interés social y la rehabilitación de la ciudad de Colón. En lo económico, sus políticas han ido encaminadas a la reducción del déficit público, el control de precios de los artículos que conforman la canasta básica, y los programas de inversión en infraestructuras.

Actualmente, Panamá es uno de los países con mayor desarrollo de Centroamérica y con mayor crecimiento económico y turístico constante de toda América. Tiene a cargo la administración del Canal de Panamá, cuya ampliación fue inaugurada el 26 de junio de 2016. Cuenta con un centro bancario internacional, centros de llamadas, centros comerciales y una gran diversidad de culturas, con riqueza ecológica destacable y una importante industria turística.

A pesar de ello, el Banco Mundial (BM) coloca a Panamá en la posición número 10 a nivel mundial y la quinta en Latinoamérica de los países más desiguales del mundo. De acuerdo con un estudio elaborado por esa institución, el 25% de los panameños no tiene servicios sanitarios, 5% no tiene agua potable, 11% sufre de desnutrición y otro 11% vive en casas precarias. En cuanto a la desaceleración

¹⁰¹ Suprema Corte de Justicia. Consultado en la URL: <http://www.organojudicial.gob.pa/>

económica, el Banco Mundial detalla que Panamá es una excepción de la región pues alcanza un crecimiento promedio del 7% en los últimos 10 años.¹⁰²

Igualmente, el Banco Mundial reporta que la ampliación del Canal de Panamá y una serie de megaproyectos han inyectado mayor vitalidad a la economía y se espera la impulsen a crecer de manera sostenida. Esto apoyaría a la reducción de la pobreza. Esta organización financiera internacional recomienda que, para ampliar la base de potenciales beneficiarios de la situación económica, Panamá debe alentar aún más la competitividad del sector privado y mejorar el acceso a la educación y la salud.

El Banco Mundial señala que, para afrontar esos desafíos, Panamá ha puesto en marcha varios programas para reducir la pobreza e incrementar el acceso a los servicios. El programa de transferencias monetarias condicionadas Red de Oportunidades, por ejemplo, incluye el otorgamiento de \$50 dólares al mes a las madres más pobres para que sus hijos vayan a la escuela y reciban servicios básicos de nutrición y salud. El Gobierno de Panamá también ha destinado recursos adicionales a programas de protección social como “120 a los 70”, por el cual otorga \$120 dólares a más de 100 mil jubilados de más de 70 años que no estén inscritos en planes de pensión, y el programa Beca Universal que otorga una beca mensual de \$20 dólares a 550 mil estudiantes inscritos en escuelas públicas y estudiantes elegibles de centros privados.¹⁰³

POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior planteada por el Presidente Juan Carlos Varela Rodríguez está encaminada a promover cuatro principales puntos: la neutralidad del Canal de Panamá; la cooperación regional en materia de seguridad y combate al crimen organizado; integración centroamericana; y continuar desarrollando sus relaciones bilaterales.¹⁰⁴ La neutralidad del Canal de Panamá tiene la finalidad de aprovechar la situación geopolítica para mejorar las relaciones comerciales y poder potenciar el desarrollo económico.

Panamá participa activamente en varios mecanismos de integración regional como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); el Parlamento Centroamericano (PARLACEN); el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla; y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

¹⁰² Banco Mundial. *Panamá Overview*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>

¹⁰³ *Ídem*.

¹⁰⁴ Informe a la Nación del Presidente Juan Carlos Varela. Gobierno de Panamá. Consultado el 14 de julio de 2016 en la URL: <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Informe-a-la-Nacion-del-Presidente-Juan-Carlos-Varela-Rodriguez>

Con la Unión Europea, Panamá, junto con los cinco países de Centroamérica, tiene suscrito el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, firmado en Roma, Italia, en mayo de 2002.¹⁰⁵

La política exterior panameña ha seguido tradicionalmente una línea de neutralidad y una capacidad de interlocución con actores variados en la región latinoamericana. Busca ejercer un papel mediador en la región, con una participación activa en los mecanismos regionales de cooperación y una política de relaciones bilaterales que privilegia la interlocución y la solución de controversias mediante el diálogo. El Gobierno panameño refiere que el hito principal que ha constituido como una muestra de esta vocación de neutralidad y mediación fue la Cumbre de las Américas, que Panamá acogió entre el 10 y el 11 de abril de 2015.

SITUACIÓN ECONÓMICA

De acuerdo con información del Banco Mundial, Panamá, durante la última década, es una de las economías que más rápido han crecido en todo el mundo, con un promedio anual de 7.2% entre 2001 y 2013. Durante 2014 la economía creció 6.1%, con una leve disminución de 5.8% y 5.4% en 2015 y 2016 respectivamente.¹⁰⁶ Esa misma institución prevé que las cifras finales de crecimiento para 2017 y 2018 se mantendrán en 5.4 por ciento, el más alto de Latinoamérica.¹⁰⁷

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), órgano de la Contraloría General de Panamá, la economía del país creció 5.8% en el primer semestre de 2017 en comparación con el mismo período de 2016; dicho crecimiento se vio favorecido por el consumo interno y el sector de los servicios y logística. Entre los principales sectores impulsores del crecimiento se encuentran el transporte, almacenamiento y comunicaciones, el cual aumentó un 12.6%; mientras que el comercio tuvo un crecimiento de 4.7%; y el sector de la construcción creció en un 8.1%. Otros sectores que crecieron durante este periodo fueron la banca y las finanzas (intermediación financiera) con 3.1%; bienes raíces, servicios legales y otros en un 3.5%; industria manufacturera 2.1%; así como el sector agropecuario en un 0.2%.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Sistema de Información sobre Comercio Exterior. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: http://www.sice.oas.org/ctyindex/PAN/PANAgreements_s.asp

¹⁰⁶ Banco Mundial. *Panamá: Panorama General*. Consultado el 26 de abril de 2017 en la URL: <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>

¹⁰⁷ *Ídem*. Consultado el 13 de febrero de 2018.

¹⁰⁸ Agencia EFE. *La economía de Panamá crece 5,8 % en el primer semestre de 2017*. 13 de septiembre de 2017. Consultado el 18 de enero de 2018 en la URL: <https://www.efe.com/efe/america/economia/la-economia-de-panama-crece-5-8-en-el-primer-semestre-2017/20000011-3377380>

En cuanto a la reducción de la pobreza en los últimos años, Panamá ha logrado grandes avances. Durante el periodo de la crisis financiera global, el Gobierno logró reducir ese indicador de un 26.2% a un 18.7% y la pobreza extrema de 14.5% a 10.2%, lo que significó que 168,000 panameños salieron de la pobreza extrema y casi 300,000 personas superaron la pobreza. A pesar de ello, la pobreza en el país prevalece principalmente en las zonas rurales en casi 27%, en las comarcas es superior al 70%, mientras que en las zonas urbanas la pobreza extrema está por debajo del 4%.¹⁰⁹

Estructura del Producto Interno Bruto en Panamá (2017)

- **Agricultura:** 2.4%
- **Industria:** 15.7%
- **Servicios:** 82%

Fuente: CIA. The World Factbook.

Los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo establecido por el Presidente Juan Carlos Varela están encaminados a la inclusión y a la competitividad mediante el mejoramiento de la productividad y la diversificación del crecimiento, el aumento de la calidad de vida, el fortalecimiento del capital humano, la ampliación de la infraestructura, y la sostenibilidad del medio ambiente.

<p>Comercio Exterior (2017)¹¹⁰:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones: \$15.48 billones de dólares. • Importaciones: \$21.22 billones de dólares. <p>Principales socios comerciales (2017)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exportaciones: Estados Unidos (18.9%), Países Bajos (16.6%), China (6.5%), Costa Rica (5.4 %), India (5.1%) y Vietnam (5%). • Importaciones: Estados Unidos (24.4%), China (9.8%) y México (4.9%). 	<p>Principales exportaciones: Frutas y nueces, pescado, residuos de hierro y acero, y madera.¹¹¹</p> <p>Principales importaciones: Combustibles, maquinaria, vehículos, barras de hierro y acero, y productos farmacéuticos.¹¹²</p>
--	---

¹⁰⁹ *Ídem.*

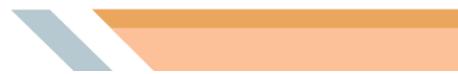
¹¹⁰ CIA. *The World Factbook. Panamá.* Con información actualizada al 2 de octubre de 2018. Consultado el 17 de octubre de 2018, en la URL: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/pm.html>

¹¹¹ *Ídem.*

¹¹² *Ídem.*



VII. Ficha técnica de México



FICHA TÉCNICA MÉXICO



MÉXICO EN DATOS Y CIFRAS

Descripción general de México: su geografía, población, organización política, economía y comercio internacional.

INFORMACIÓN GENERAL

Día nacional. 16 de septiembre.

Extensión geográfica: 1, 964,375 Km². Décimo tercero a nivel mundial.

Fronteras: 3,152 km con Estados Unidos; 956 km con Guatemala, y; 193 km con Belice.

Población total: 124, 286,623 habitantes. 64.3 millones de mujeres (51.4%) y 59.9 millones de hombres (48.6%).

Esperanza de vida al nacer (años). 75.47: hombres 73.01 y mujeres 78.05.

Tasa de crecimiento de la población. 1.4%.
Tasa de natalidad (nacidos vivos por cada 1,000 hab.). 18.3.

Tasa de fecundidad (hijos por mujer). 2.2.
Tasa de mortalidad. 5.8.

Población activa. 59.4%.

Porcentaje de población activa por sectores. Sector agropecuario 13.3%; sector industrial y de la construcción 25.6% y sector comercio y servicios 60.5%.

Población urbana (% del total). 80%. El 28% de la población total se ubica en las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla-Tlaxcala.

Población en situación de pobreza (% del total). 50.6%.

Población indígena estimada (% del total). 6.6%.

Nivel de cobertura de educación superior. 34.1%.

Lenguas indígenas. Náhuatl, maya, zapoteco, mixteco, otomí, entre otras.

Ranking de población mundial. Décimo primer lugar (124,286,623 hab.), después de China, India, Estados Unidos, Indonesia, Brasil, Pakistán, Nigeria, Bangladesh, Rusia y Japón.

Religión. Católicos (92, 924,489) 82.9%; pentecostales (1, 782,021) 1.6%; Testigos de Jehová (1, 561,086) 1.4% y, otras Iglesias evangélicas (5, 595,116) 5%.

SISTEMA POLÍTICO

Forma de gobierno. República representativa, democrática, laica y federal.

Mujeres en el gabinete presidencial:

- Secretaria de Cultura, María Cristina García Zepeda.
- Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Rosario Robles Berlanga.
- Secretaria de la Función Pública, Arely Gómez González.
- Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, Lorena Cruz Sánchez.
- Directora del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Laura Barrera Fortoul.

Porcentaje de mujeres y hombres en el Congreso:

La conformación del Poder Legislativo es el siguiente:

- LXIV Legislatura del H. Senado de la República: 65 hombres (50.78%) y 63 mujeres (49.2%).
- LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados: 259 hombres (51.8%) y 241 mujeres (48.2%).
- México ocupa el 9° lugar en el ranking de mujeres en el Parlamento con 42.6%.
- México ocupará el lugar 4 a nivel mundial en el ranking de mujeres en el Parlamento con 49% en la Cámara de Diputados y 51% en el Senado de la República.

Poder Judicial:

- Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tribunal Electoral.
- Tribunales Colegiados de Circuito.
- Tribunales Unitarios de Circuito.

- Juzgados de Distrito.
- Consejo de la Judicatura Federal.

Gobernadoras. Una: Claudia Artemiza Pavlovich Arellano (Estado de Sonora).

INDICADORES ECONÓMICOS

PIB (US\$ a valores de paridad de poder adquisitivo). 2 billones 406 mil 199 millones de dólares.

PIB per cápita (US\$ a valores de paridad de poder adquisitivo). 19,480 dólares.

Crecimiento del PIB anual. 1.8%.

Participación de los principales sectores de actividad en el PIB (agricultura, industria y servicios). Sector primario: 4.2% equivale a 902,946 millones de pesos. Sector secundario 31.0% equivale a 6,697,682 millones de pesos. Sector terciario: 64.8% equivale a 14,001,350 millones de pesos.

Participación de mujeres y hombres en el PIB (% de la población económica). Hombres 61.9%; Mujeres 38.1%.

Salario mínimo. \$88.36 equivale a 4.63 dólares.

Tasa de inflación. 4.65%.

Deuda pública (% PIB). 48.2%.

Deuda externa. 199,548 millones de dólares.

Déficit público. 233 mil 693 millones de pesos (1.1% del PIB).

Desempleo (% de la población económica). 3.2%.
Gasto público en salud/PIB. 5.3%.
Gasto público en educación/PIB. 3.75%.
Inversión en investigación y desarrollo/PIB. 0.57%.

Reservas Internacionales. 173 mil 329 millones de dólares

PRINCIPALES PRODUCTOS

- 12° productor mundial de alimentos.
- Primer lugar como exportador de café orgánico.
- Principal país exportador del sector agroalimentario del mundo en productos como cerveza, tomate, chiles y pimientos, además de sandía, pepino, limón, aguacate, cebolla, tequila, papaya, entre otros.

Segundo lugar en el orbe en exportación de espárragos, garbanzo, nuez sin cáscara, artículos de confitería y col; y el tercero en berenjena, aceite de sésamo, miel, fresa, espinaca, jugo de naranja, apio y café descafeinado.

- Primer productor mundial de plata con 192.9 millones de onzas.
- Décimo primer productor de petróleo a nivel mundial.
- Se ubica entre los 10 principales productores de 16 diferentes minerales: plata, bismuto, fluorita, celestita, wollastonita, cadmio, molibdeno, plomo, zinc, diatomita, sal, barita, grafito, yeso, oro, entre otros.
- Uno de los primeros 10 países productores de cobre en el mundo con 452.4 mil toneladas.

COMERCIO E INVERSIÓN

Principales países origen de importaciones:

- Estados Unidos de América. 179,582.7 millones de dólares.
- China 69,520.7 millones de dólares.
- Japón 17,751.1 millones de dólares.

Principales países destino de exportaciones:

- Estados Unidos de América. 302,654.5 millones de dólares.
- Canadá. 10,427.0 millones de dólares.
- China. 5,407.4 millones de dólares.

Principales productos de exportación. Bienes manufacturados (armadoras de automóviles, embotelladoras de refrescos, empacadoras de alimentos, laboratorios farmacéuticos entre otros), petróleo y productos derivados, plata, frutas, vegetales, café y algodón.

Participación porcentual de las exportaciones petroleras y no petroleras. Manufactureras 86.6%, vehículos ligeros 75.8%, petróleo crudo 5.9%, agropecuarias 4.6%, otros derivados del petróleo 1.7% y extractivas 1.2%.

Principales productos de importación. Máquinas y material eléctrico, aparatos mecánicos, calderas, vehículos terrestres y sus partes, combustibles minerales y sus productos, plástico y sus manufacturas, instrumentos y aparatos de óptica y médicos, manufacturas de fundición de hierro o acero, caucho y productos químicos orgánicos.

Participación porcentual de las importaciones petroleras y no petroleras. Manufactureras 86.4%,

derivados del petróleo 6.6%, agropecuarias 3.0%, petroquímica 2.3%, gas natural 1.2% y extractivas 0.5%.

Comercio:

Exportaciones. 409,494 (miles de millones de dólares).
Importaciones. 420,369 (miles de millones de dólares).
Saldo en balanza comercial. -10,875 millones de dólares.

Principales socios comerciales. Estados Unidos (24,874 mdd); Canadá (1,844 mdd); Unión Europea (1,521 mdd); Japón (1,054 mdd) y, Centroamérica (1,004 mdd).

Inversión extranjera directa. 29,695.0 millones de dólares (2017).

Tratados de libre comercio. México cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio que le permite tener acceso a los mercados de 46 países.

Ranking económico. Décimo quinto lugar (1, 149,236 mdd), después de Estados Unidos de América, China, Japón, Alemania, Reino Unido, India, Francia, Brasil, Italia, Canadá, República de Corea, Rusia, Australia y España.

INDICADORES INTERNACIONALES

Coefficiente GINI. 51.1.

Índice de desarrollo humano (IDH). 0.774, lugar 74 (Alto).

Índice de globalización. Lugar 70, con 62.29%.

Índice de competitividad global 2016-2017. 51, evaluado con 4.41.

Índice global de innovación. Lugar 58, con puntuación de 35.79.

Índice de libertad económica. Lugar 80.

Índice de facilidad para hacer negocios. Lugar 49 con 72.27 de calificación (2018).

Ranking mundial en el índice de transparencia. 123.

Índice global de la brecha de género. Lugar 66, con puntuación de 0.7. La puntuación más alta es 1 (Igualdad) y la más baja posible es 0 (desigualdad).

Ranking de las mejores universidades del mundo:
• 113. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

• 178. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

MEXICANOS EN EL MUNDO

Mexicanos en el mundo. 97.33% de los mexicanos que viven en el exterior radica en los Estados Unidos de América. Los tres países con mayor registro de mexicanos son: Estados Unidos (11,714,500); Canadá (118,249) y España (51,140).

Remesas. Cuarto receptor a nivel mundial: India (65 mil 450 millones de dólares=11.2%); China (65 mil 172 millones de dólares=11.1%); Filipinas (29 mil 100 millones de dólares=5.0%) y, México (28 mil 143 millones de dólares=4.8%).

Representaciones Diplomáticas en el exterior.

Embajadas: 80; Consulados: 67, y Misiones Permanentes: 7.

OTROS INDICADORES

Sitios inscritos en la lista de patrimonio mundial cultural y natural de la humanidad. México cuenta con 34 sitios inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial, de los cuales, 6 bienes son naturales, 27 bienes son culturales y 1 es mixto.

Ranking mundial en turismo. Sexto lugar (39 millones de visitantes), después de Francia, Estados Unidos, España, China, Italia, Reino Unido y Alemania.

PREMIOS NOBEL. Octavio Paz y Lozano (Literatura-1990); Alfonso García Robles (Paz-1982) y, Mario Molina Pasquel y Henríquez (Química-1995).

Documento elaborado por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Instituto Nacional de las Mujeres; The World Bank; Secretaría de Educación Pública; Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Instituto de los Mexicanos en el Exterior; Secretaría General del Consejo Nacional de Población; Fundación Bancomer; BBVA Research México; Instituto Matías Romero; ProMéxico; Presidencia de la República; Secretaría de Economía; International Monetary Fund; Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; Banco de México; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Asociación Mexicana de la Industria Automotriz A.C.; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Cámara de Diputados; Senado de la República; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; The KOF Index of Globalization; World Economic Forum; World Intellectual Property Organization; The Heritage Foundation; Transparency International; QS Top Universities; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Embajada de México en Japón; Conferencia Nacional de Gobernadores; Inter-Parliamentary Union; Periódico Excelsior; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Programa de Resultados Electorales Preliminares; Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres; Oficina de la UNESCO en México; Secretaría de Turismo y Universidad Nacional Autónoma de México. Actualización: 4 de octubre de 2018.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

Coordinadora General

Aliza Klip Chelminski

Directora General

María Rosa López González

Colaboraron en la elaboración de este documento:

Miguel Venegas Ramírez

Gabriela Guerrero Valencia

Karla Viridiana Zambrano Hernández

Alejandro Osornio Ramos