



Derechos humanos de los pueblos indígenas en México

Contribución para una ciencia política
de los derechos colectivos

Isidro H. Cisneros



Derechos
humanos
de los pueblos
indígenas
en México

Contribución para una ciencia política
de los derechos colectivos

Isidro H. Cisneros

ISBN: 968-7456-96-5
*Derechos humanos de los pueblos
indígenas en México.
Contribución para una ciencia política
de los derechos colectivos*

Primera edición: diciembre de 2004

Derechos reservados © por la Comisión
de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Autor: Isidro H. Cisneros.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Avenida Chapultepec 49, Centro Histórico,
C.P. 06040, México, D.F.
Tel.: 5229 5600
www.cd hdf.org.mx

Unidad Oriente

Cuauhtémoc 6, 3er. piso,
colonia Barrio de San Pablo,
Delegación Iztapalapa,
C.P. 09000, México, D.F.
Tels.: 5686 1230, 5686 1540
y 5686 2787

Unidad Norte

Aquiles Serdán 22, altos 2, colonia Aragón
(frente a la Basílica de Guadalupe),
Delegación Gustavo A. Madero,
C.P. 07000, México, D.F.
Tel.: 5748 2488

Original electrónico: Subdirección de Publicaciones
de la Secretaría Técnica de la CDHDF.

Impreso en México – *Printed in Mexico*

*Alla piú piccola: Irene Hildegard
A Norberto Bobbio: Maestro*

ÍNDICE

Prólogo	7
Introducción	11
1. Herramientas de análisis	15
• Conflicto y política	17
• Minorías, identidad étnica e identidad nacional	33
• De la crisis de integración política al nuevo discurso sobre la ciudadanía	49
• Diversidad y política del reconocimiento	61
• Multiculturalismo y alteridad	67
• Derechos colectivos: condiciones políticas y culturales de la autodeterminación	73
2. Situación de los pueblos indígenas en México	85
• Una radiografía general	87
• Discriminación, marginación y pobreza	95
• Reforma constitucional inconclusa y derechos políticos	109
• Derecho a la consulta y a la participación	115
• Conflictividad agraria y política	127
• Medio ambiente, tierra y territorio	133
• Procuración y administración de justicia	147
• Desplazados internos, militarización y migrantes	153
• Epílogo	161
Anexos	
• Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas	165
• Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	181

- Convenio (Núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo 201

Listado analítico 223

PRÓLOGO

El Acuerdo de Cooperación Técnica entre la Organización de las Naciones Unidas y el gobierno mexicano incluyó la elaboración de un Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, cuyos resultados fueron entregados al presidente de la República Vicente Fox el 8 de diciembre de 2003. El tema de los derechos de los pueblos indígenas en México fue incluido en ese diagnóstico y es considerado como un aspecto básico en la transición democrática.

Los derechos de los pueblos indígenas han sido reconocidos y reconstruidos tanto en el ámbito internacional como en el latinoamericano, con una participación cada vez mayor de esos pueblos. El debate internacional ha abierto puertas desde 1957, con la adopción del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Convenio fue reconsiderado por su visión colonialista e integrista, con la finalidad de reconocer los valores de los pueblos indígenas e impulsar el respeto a la diversidad en los Estados modernos. Así, en 1989, la OIT adoptó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en 1994, fue presentado el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas.

Las declaraciones y propuestas en el ámbito regional, como la Declaración de Tlahuitoltepec sobre Derechos Fundamentales de las Naciones, Nacionalidades y Pueblos Indígenas de Indolatinoamérica (1993), y los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena (1994), así como el movimiento de nuestro continente americano por realizar un Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han retroalimentado este debate sobre el pluriculturalismo, el reconocimiento de la diversidad, los derechos colectivos y el papel de la ciudadanía en tiempos de globalización.

El doctor Isidro H. Cisneros, especialista en derechos humanos, discriminación y temas afines, presenta los retos del Estado mexicano para proyectar una política pública que incluya el respeto a la diversidad en un contexto de globalización. Analiza de forma amplia conceptos y criterios establecidos en el ámbito internacional por los organismos intergubernamentales para propiciar un Estado multicultural.

A cuatro años de las reformas constitucionales de 2001, siguen pendientes temas fundamentales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. El presente documento es un ejercicio de persistencia que rescata las notas que han quedado en el tintero y realiza propuestas para avanzar hacia una política respetuosa de los derechos humanos.

El análisis sobre la protección de los derechos de los pueblos indígenas es motivado por una preocupación fundamental del autor: la incapacidad que ha tenido el sistema político-administrativo de vincularse con la sociedad civil, en la que los derechos de la colectividad han quedado excluidos. En tiempos de generación de nuevas identidades colectivas y de construcción de nuevos derechos, el autor insiste en la importancia del diálogo como vía de resolución de conflictos y consolidación de las democracias. El presente libro es parte de un contexto amplio de definición de identidades, derechos y reflexión sobre el papel de los Estados nacionales y multiculturales en un mundo globalizado.

La propuesta del movimiento indígena, los instrumentos y las declaraciones internacionales, así como los acuerdos en torno a los derechos y la cultura indígena son la base de este documento. En ella se impulsa la existencia de un pensamiento dentro de la política de Estado que incluye las identidades de los pueblos, su forma de percibir y ejercer la autoridad, así como de disfrutar y ejercer su derecho a la tierra y al territorio con profundo respeto a los derechos de la colectividad. Para el autor, un nuevo país incluyente debe buscar nuevas formas de estatalidad que consideren modalidades de autonomías que den como resultado la convivencia pluricultural.

El libro consta de tres apartados que se estructuran desde la definición de conceptos que contribuyen a la comprensión de la problemática de los derechos de los pueblos indígenas para aterrizar en cada uno de los derechos de esos pueblos en el momento actual. En la parte final se incluyen anexos los instrumentos y declaraciones de los organismos intergubernamentales relativos al tema.

Con respecto a las herramientas para el análisis de los derechos humanos de los pueblos indígenas, el doctor Isidro H. Cisneros inicia con una breve presentación de

las teorías que se basan en una concepción negativa del conflicto hasta los postulados que observan al conflicto como generador de creatividad o cambio social. En su reflexión señala que el Estado democrático debe incluir la heterogeneidad de la sociedad contemporánea con el fin de lograr la convivencia y el enriquecimiento entre los diferentes grupos. La resolución del conflicto étnico a partir del reconocimiento de los modelos de autonomía será un avance para alcanzar una democracia respetuosa de las minorías.

También el autor retoma diversas categorías sobre las minorías, con lo que se hace una contribución para reconocer el principio de no discriminación en un mundo donde existen minorías permanentes, ocasionales, móviles, difusas o corporativas, entre otras. En este sentido, para el doctor Isidro H. Cisneros el Estado democrático actual es aquel que avanza en el reto de establecer límites a las mayorías para que éstas no atenten contra las minorías y se puedan garantizar los derechos que se construyen y se expanden. El documento propone que la interacción entre las mayorías y las minorías se establezca bajo nuevas modalidades que no sólo toleren sino que respeten las diferencias políticas y culturales de los grupos minoritarios, manteniendo un orden institucional que garantice los derechos de todos. Isidro Cisneros profundiza en torno al debate entre autonomía y soberanía, ciudadanía y derechos colectivos, así como con respecto a las condiciones que conforman un Estado multicultural, pluralista, garante de los derechos colectivos y que se enriquece de las diversas modalidades de autogobierno en regiones autónomas.

Desde la perspectiva del autor, México aún no ha impulsado soluciones estructurales que propicien el respeto integral de los derechos de los pueblos indígenas. Así, el doctor Isidro H. Cisneros recapitula temas pendientes en torno a los derechos y cultura indígena. En ellos menciona las deficiencias de la reforma constitucional de 2001 y las modificaciones derivadas en la creación de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. La libre determinación a través de la autonomía, el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales, la participación y la representación política local y nacional no han sido reconocidos plenamente en la Constitución, por lo que el Congreso de la Unión las trasladó al ámbito local.

El doctor Isidro H. Cisneros recuerda que la nueva relación de los pueblos indígenas con el Estado no pudo llevarse a cabo desde que la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación fue desvirtuada por una iniciativa de reforma que no fue consultada con los indígenas, motivo por el cual en la actualidad existe un deterioro de la institucionalidad del Estado frente a las demandas y derechos de esos pueblos.

En el capítulo relativo a la situación de los derechos de los pueblos indígenas se ejemplifica sobre la discriminación estructural que viven y se propone la instrumentación de un programa amplio de acciones afirmativas, la aplicación del Convenio 169 de la OIT, el reconocimiento de esos pueblos como entidades de derecho público, el respeto a sus sistemas normativos internos para la elección de sus autoridades y la representación política en el ámbito nacional. En este apartado se desarrollan los criterios sobre el derecho a la consulta y a la participación, mencionando aquellos que han sido promovidos por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, el Convenio Consultivo del Fondo Indígena, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio sobre Diversidad Biológica. Otros temas y propuestas que aún no resuelve el Estado han sido la falta del reconocimiento pleno del derecho a la tierra, al territorio y al medio ambiente de los pueblos indígenas.

Emilio Álvarez Icaza Longoria,
presidente de la CDHDF

México, D.F., diciembre de 2004

INTRODUCCIÓN

Por mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos un grupo de consultores—Clara Jusidman, Sergio Aguayo, Miguel Sarre y quien esto escribe— emprendimos la tarea de elaborar un *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, así como integrar un conjunto de propuestas de política pública que fueron entregadas al presidente de la República Vicente Fox en la residencia oficial de Los Pinos el 8 de diciembre de 2003. Se cumplía así con lo establecido en la Segunda Fase del Acuerdo de Cooperación Técnica entre la ONU y el gobierno mexicano como una contribución más hacia el diseño y ejecución de una *política de Estado* en materia de derechos humanos. Justamente, el establecer una visión estratégica e integral que proyecte una política de Estado para los derechos humanos ha sido hasta ahora una de las asignaturas pendientes de nuestro incipiente proceso de democratización.

El presente trabajo está en deuda con la intensa actividad de investigación y diálogo que se llevó a cabo con el propósito de realizar el *Diagnóstico*, sobre todo, de la parte referente a derechos y cultura indígena, revisada, ampliada y corregida para esta nueva publicación. La reflexión que proponemos en esta obra proviene en gran parte de las notas que quedaron en el tintero gracias a la enorme información acumulada en reuniones de trabajo que se celebraron en distintas partes del país con activistas del movimiento indígena e integrantes de organizaciones de la sociedad civil que defienden los derechos humanos. También parte de las consultas e intercambios de ideas realizados con los especialistas y estudiosos del tema. En este trabajo se pretende ampliar la perspectiva del pensamiento democrático frente al “pensamiento único”, predominante en América Latina; proponemos un “pensamiento nuevo”, y para ello

incorporamos a esta investigación y documentación empírica sobre la temática indígena –propia de la ciencia política contemporánea– una mínima estructura conceptual referida a lo que podemos denominar el “nuevo léxico” de la política democrática. Este breve apartado teórico-metodológico expone algunas líneas de reflexión sobre la “ciencia política” de los conflictos étnicos.

Se trata de una incursión reflexiva en las nuevas dimensiones de la “ciudadanía pluriétnica” en los tiempos de la globalización. Por *globalización* entendemos un proceso mediante el cual sociedad, economía, cultura, política, así como formas y estilos de vida se encuentran en mutua dependencia. Esta interdependencia significa que los elementos antes separados entran en conjunción y forman nuevas relaciones, y que desde una perspectiva global, cualquier cosa que suceda en un ámbito tendrá repercusiones directas sobre los otros espacios. Además, si por política se entiende la esfera relativa al poder y al gobierno, la “globalización política” deberá permitir la inclusión de las minorías en el espacio público. En este caso, el proceso de globalización deberá ser muy flexible para permitir la constitución de nuevas modalidades de autonomía e incluso, si es necesario, nuevas formas institucionales por parte del Estado para favorecer la convivencia pluricultural. Éste es en mi opinión el mejor antídoto para detener los conflictos sociales y el riesgo de ingobernabilidad política que se perciben en el horizonte. La experiencia internacional de los últimos años demuestra, en efecto, que los Estados pluriétnicos cada vez se involucran más en grandes conflictos como ha ocurrido hace poco en Asia, Medio Oriente, África, América Latina y Europa. En el horizonte aún no es visible un “nuevo orden mundial”, así como tampoco el “gobierno socialista mundial” según la hipótesis de Immanuel Wallerstein, ni el “orden postmoderno” que imaginó Anthony Giddens. Para complicar las cosas vivimos, en palabras de Norberto Bobbio, un momento de “soledad normativa” de la democracia.

Propongo este ejercicio académico con certeza de que es necesario impulsar el debate y el análisis crítico sobre el conjunto de problemas que integran lo que hoy en pleno siglo XXI podemos denominar la “cuestión indígena” en México y que se expresa en la reconstitución de las identidades políticas tradicionales, en los reclamos de las minorías para su inclusión en el espacio público, en la definición de estrategias novedosas para el diseño de políticas públicas orientadas al combate contra las formas cambiantes de discriminación y exclusión, y en la ampliación de los derechos de ciudadanía. La reforma constitucional del 2001 en nuestro país forma parte de una ola reformista en relación con los derechos indígenas que se ha extendido por toda América Latina.

La inclusión de los derechos indígenas en las diferentes constituciones políticas de la región inició en Panamá (1971), y prosiguió en Brasil (1988), Colombia (1991), El Salvador, Guatemala, México y Paraguay (1992), Perú (1993), y Argentina, Bolivia y Ecuador (1994). En dichas reformas se incluyeron elementos característicos de la diversidad étnica con la idea central de fortalecer el reconocimiento positivo de derechos específicos sobre la identidad, uso y tenencia de la tierra, lenguas indígenas, educación, procuración y administración de justicia y valoración general de las culturas desde una perspectiva multiétnica y pluricultural. La ola reformista surgió a causa del agotamiento del tradicional esquema liberal-democrático de los derechos indígenas. Hoy más que nunca, es necesaria una nueva concepción pluralista de los derechos indígenas que ponga el acento no sólo en el ámbito de los derechos individuales sino, sobre todo, en el de los derechos colectivos. En efecto, el tema de los derechos colectivos y de la cultura de los pueblos y comunidades indígenas representa, hoy por hoy, uno de los mayores desafíos políticos que es necesario atender en el marco del proceso de profundas transformaciones por el que transita México. Éste debe incorporar en la agenda pública la problemática relacionada con el pleno otorgamiento de los derechos de ciudadanía hacia grupos excluidos y discriminados históricamente. Tenemos una enorme deuda social y política con los indígenas de nuestro país y es necesario saldarla a la brevedad posible. Todo este debate sobre la “calidad de la democracia”, es indispensable mencionarlo, no habría sido posible sin el levantamiento zapatista en Chiapas y el reclamo de justicia que hizo a la sociedad mexicana.

Por último, es necesario reconocer el importante papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales defensoras de los derechos humanos, agrupadas en el Comité de Enlace para el Acuerdo de Cooperación Técnica con la OACNUDH, quienes generosamente pusieron a mi disposición distintas evaluaciones, informes y materiales sobre la situación de los pueblos y comunidades indígenas en México. Agradezco en especial a las siguientes instituciones: Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Prodh), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P”, Espacio DESC, Servicios de Asesoría para la Paz (Serapaz), Franciscans International México (FI), Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas” (Frayba), Liga Mexicana de Defensa de los Derechos Humanos (Limedh) y Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos” (TDPT). Este trabajo de investigación interdisciplinaria es

deudor de una amplia –y muchas veces previa– reflexión colectiva, y por ello agradezco afectuosamente las observaciones, comentarios, dudas, críticas y disensos políticos e intelectuales, que surgieron en diferentes tiempos, condiciones y lugares con Mariclaire Acosta, Sylvia Aguilera, Elena Azaola, Laura Baca Olamendi, Judit Bokser, Alicia Castellanos, Daniel Cazés, Michael Chamberlin, Miguel Concha, Santiago Corcuera, Edgar Cortez, Christian Courtis, Rocío Culebro, Ana Lorena Delgadillo, Marcelino Díaz de Jesús, Patricia Galeana, Xóchitl Gálvez, Magdalena Gómez, María de los Ángeles González Gamio, Dolores González Saravia, Anders Kompass, Francisco López Bárcenas, Jerónimo López Marín, Larisa Ortiz Quintero, Adelfo Regino, Carlos Ríos, Christian Rojas, Fabián Sánchez, Teun van Dijk y Adriana Velásquez. También agradezco por sus consejos y apoyo logístico a Fabiola Amador, Karla Ambrosio, Aldo Cisneros, Miguel de la Torre, Consuelo Gallegos y Markus Gottsbacher.

Deseo expresar un agradecimiento especial a los profesores Alain Touraine, Michel Wieviorka y Rodolfo Stavenhagen, así como al maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria por sus amables opiniones y observaciones que me orientaron en la compleja temática indígena. No puedo dejar de mencionar a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en su Sede Académica de México en cuyo ambiente de reflexión y debate intelectual pudo germinar este trabajo. Naturalmente, y no obstante el reconocimiento de las deudas contraídas, la responsabilidad por las opiniones expresadas aquí corresponde exclusivamente al autor.

Camino al Ajusco, noviembre de 2004

1. Herramientas de análisis

CONFLICTO Y POLÍTICA

La referencia inmediata es a una contradicción, oposición o lucha de principios, proposiciones o actitudes que naturalmente existen en las colectividades humanas.¹ El conflicto es ausencia de paz y en su caso extremo es la guerra.² El conflicto proyecta un proceso continuo de interacciones humanas que representa el motor del acontecer histórico de la humanidad en forma tal que cualquier intento de estudiar sus dimensiones y modalidades tiene que vincularse de modo fundamental a una lucha que tiene por objetivo defender o afirmar bienes materiales o espirituales, condiciones de status o de poder, así como establecer, limitar o expandir los derechos a favor de personas o grupos portadores de la diversidad y cuyo ejercicio es o puede ser incompatible recíprocamente. El conflicto es factor de cambio y desarrollo social. A partir de esta lógica la tarea no es controlar o eliminar el conflicto sino “regularlo” aportando instrumentos, estrategias y reglas del juego institucionales que per-

1 He desarrollado algunos temas referidos al conflicto de manera más amplia en la voz: “Conflicto”, en *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 82-85.

2 La guerra es una forma específica de conflicto armado representado por el enfrentamiento de dos o más Estados, o un ejército oficial en representación de un Estado enfrentado a un ejército irregular en representación de intereses de sectores subalternos a la sociedad o el encuentro violento entre sectores de una misma población: *Cfr.* Martínez Teixidó, Antonio, *Enciclopedia del arte de la guerra*, Planeta, Barcelona, 2001, pp. 12-13.

mitan su desarrollo y transformación.³ El conflicto desarrolla contrastes y desencuentros que pueden ser tanto de intereses como de ideas y concepciones del mundo. Puede existir entre entidades estatales, económicas, políticas o ideológicas. El conflicto político se vincula con una confrontación en la que aparecen intereses en torno al acceso al poder y el control de los recursos de la sociedad o al mantenimiento y defensa del poder contra quienes quieren obtenerlo. Es un conflicto en el que los actores tienen un proyecto colectivo explícito y una intencionalidad racional para conquistarlo. En el ámbito de la política el conflicto se distingue por sus diferentes intensidades y por los antagonismos que genera: el conflicto político se distingue del conflicto social, precisamente, por su profundidad e intensidad. Cuando el conflicto es tan fuerte y polarizante como para crear la dicotomía “amigos-enemigos” estamos, para decirlo con Carl Schmitt (1888-1985), frente a un conflicto político.⁴ Un conflicto de antítesis: “admitamos que en el plano moral las distinciones de fondo sean bueno y malo; en el estético, bello y feo; en el económico, útil y dañino (...) la específica distinción política es la distinción de amigo (*Freund*) y enemigo (*Feind*), el enemigo es simplemente el otro, el extranjero y basta a su esencia que sea existencialmente, en un sentido particularmente intenso, algo otro o extranjero, de modo que, en el caso extremo sean posibles conflictos con él que no pueden decidirse ni a través de un sistema de normas preestablecidas ni mediante la intervención de un tercero descomprometido y por eso imparcial”.⁵ Además Schmitt afirma que “el concepto de enemigo es hoy el concepto primario con relación al de guerra”.⁶ El enemigo político no es el adversario privado o *inimicus*, al que se rechaza por razones de antipatía, sino el “enemigo público”

3 “La ‘governance’ del conflitto”, en March, James y Olsen, Johan, *Governare la democrazia*, Il Mulino, Bolonia, 1995, pp. 104-117.

4 Schmitt, Carl, “Enemigo total, guerra total, Estado total”, en Orestes Aguilar, Héctor, *Carl Schmitt, Teólogo de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 141-146.

5 “Los conceptos de *amigo* y *enemigo* deben ser tomados en su significado concreto, existencial, y no como metáforas o símbolos (...) enemigo es sólo el enemigo público”: Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, Folios, México, 1985, p. 24-25.

6 Schmitt, Carl, “Sobre la relación existente entre los conceptos de guerra y de enemigo (1938)”, en *El concepto de lo político*, *op.cit.*, p. 99.

u *hostis* por lo que la dimensión política del conflicto aparece como un conjunto organizado de personas que se opone de manera combativa a otro conjunto de personas igualmente organizado.⁷ La oposición amigo-enemigo para explicar la política ha sido propuesta por el filósofo del derecho Carl Schmitt quien presenta el lado oscuro de la política, donde prevalece la fuerza por sobre el consenso. El aspecto más importante de esta relación amigo-enemigo es que el elemento determinante de la misma no es el amigo, sino más bien el enemigo, el diferente, el que atenta contra nuestra identidad. De esta manera, la política representa una forma absoluta que consiste en la relación, en la distinción y contraposición entre *amicus* y *hostis* asumida en su significado real y no alegórico, en su significado de vínculo y simultáneamente de separación.⁸

De esta forma, es posible identificar en el conflicto y en su opuesto, el consenso, los dos tipos fundamentales de interacción entre sujetos sociales y políticos que enarbolan intereses individuales y colectivos caracterizados por la divergencia o convergencia de los objetivos de cada parte. La lectura del conflicto como un proceso negativo es producto de una mitificación del concepto y de no comprender la dinámica de la interacción humana que se desarrolla sobre la base de la diferencia. Asimismo, esa mirada negativa obedece al “reduccionismo maniqueísta” de considerar a las sociedades divididas en bandos de buenos y malos.⁹ El conflicto es una forma de interacción entre individuos, grupos y organizaciones. La cooperación y el compromiso representan

7 “El enemigo político es aquel con quien el conflicto puede desembocar en una guerra, entendida como la lucha armada entre unidades sociales organizadas que buscan exterminarse mutuamente (...) para que las relaciones entre dos grupos cobren un sentido político, el enfrentamiento armado entre ellos tiene que ser una alternativa siempre presente”: Cfr. Serrano Gómez, Enrique, *Consenso y conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político*, Cepcom, México, 1998, p. 43.

8 Portinaro, Pier Paolo, *Appropriazione, distribuzione, produzione. Materiali per una teoria del ‘Nomos’*, Franco Angeli, Milano, 1983, pp. 156-165; y del mismo autor: “Introduzione”, en Alexander Demandt, *Processare il nemico*, Einaudi, Turín, 1996, pp. IX-XXVII.

9 “La democracia no se funda sólo sobre el consenso o sobre el disenso, sino sobre la simultánea presencia del consenso y del disenso, o más precisamente sobre un consenso tal que no excluya al disenso, y sobre un disenso tal que no nulifique al consenso”: Cfr. Bobbio, Norberto, “C’è dissenso e dissenso”, en *Le ideologie e il potere in crisi*, Le Monnier, Florencia, 1981, pp. 39-43.

otra forma de interacción.¹⁰ En las sociedades contemporáneas el comportamiento de los actores se enfrenta a una disyuntiva entre la lógica del conflicto y de la coacción, y la lógica de la cooperación y el consenso. Los diferentes tipos de conflicto pueden distinguirse entre sí con base en su dimensión o número de participantes, intensidad o grado de involucramiento de los participantes y objetivos o conjunción entre aspiraciones normativas y cálculos políticos. Con la óptica sociológica del estructural-funcionalismo el conflicto aparece como algo anormal que debe eliminarse o integrarse al sistema, pues pone en peligro la “armonía de la totalidad social”.¹¹ La razón del sistema social, se afirma, es el equilibrio y el orden. El orden y el temor al conflicto, surge como la necesidad de articular diversas relaciones sociales en el todo sistemático, en una visión holística de la sociedad y representa el interés por garantizar la estabilidad de la sociedad y la conexión de sus partes con base en un principio único y orgánico. Desde esta perspectiva el conflicto se presenta como proceso disfuncional, como una enfermedad del sistema que hay que atender y controlar. Estas disfunciones se califican como “anomia social” derivada de las pasiones individuales y de las perturbaciones sociales que se quedan sin normas regulatorias, no porque éstas no existen, sino porque no se aceptan ni se respetan. Por el contrario, es posible imaginar un enfoque dinámico basado en la concepción individualista de la sociedad, sobre todo la democrática como un cuerpo en constante movimiento, y cuyo eje es la contradicción, pues le da al conflicto una función positiva al considerarlo motor del cambio. La temática del conflicto también plantea el problema de la alteridad y la diferencia dado que toda constitución de un *nosotros* presupone establecer una distinción hacia *ellos*, los *otros*. Esto es así porque “toda determinación siempre es, al mismo tiempo, una negación. Los *otros* sean enemigos o no, siempre forman parte de la identidad; son una ‘exterioridad constitutiva’ que conforma las fronteras entre lo propio y lo ajeno.

10 Callari Galli, Matilde, “Cultura e contemporaneità. Nuovi scenari per un concetto compromesso”, en *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1/2004, Anno Quarantacinquesimo, pp. 21-36.

11 Pizzorno, Alessandro, “Come pensare il conflitto”, en *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milán, 1994, pp. 187-203.

La identificación del *otro* y/o del *enemigo* es un aspecto siempre presente en la constitución de la propia identidad”.¹²

Por su parte, la política es una actividad centrada en la toma de decisiones que de manera vinculante, y al menos en teoría, involucra la búsqueda del interés colectivo mediante la participación. La política ha existido en todos los tiempos y circunstancias; sus formas, funciones, métodos de estudio e, incluso, su fisonomía han cambiado.¹³ La política ha sido estudiada desde diferentes ángulos históricos, teóricos, analíticos y disciplinarios. Para definir la política es necesario, además, hacer referencia a la esfera de las acciones humanas relacionadas directa o indirectamente con la conquista y el ejercicio del poder. La política siempre ha existido porque en donde existen individuos existe sociedad y en donde existe una sociedad resulta inevitable que exista una organización surgida de decisiones y principios obligatorios para el conjunto de sus integrantes. La política es la “arena de la competencia por el poder”.¹⁴ Es así como se ha construido una interpretación de la política como actividad específica vinculada con la adquisición, organización, distribución y ejercicio del poder. La política representa

12 “Podemos describir cuatro modalidades generales de conflicto político: una primera modalidad se da cuando, al interior de una sociedad, un grupo que ha sido excluido de las tareas gubernamentales o, por lo menos se percibe como tal, exige su reconocimiento como miembro de la sociedad política (*civitas*). Una segunda surge en el encuentro de sociedades donde cada una reclama la validez de su orden. La presencia de otra sociedad manifiesta la contingencia de la forma del orden social propio; es por eso que en el encuentro de sociedades se da una enorme tensión que propicia la violencia. El encuentro con el *otro* cuestiona la solidez de la propia identidad, porque entre lo propio y lo ajeno no hay un límite absoluto, sino una frontera creada culturalmente. Una tercera modalidad de conflicto político aparece cuando un número socialmente relevante de individuos cuestiona el lugar-función que les ha sido asignado por el orden social establecido. La cuarta modalidad de conflicto político se presenta cuando se plantea transformar el contenido del *consensus iuris*, esto es, refundar el orden para dotarlo de una nueva forma (por ejemplo los procesos de transición de un sistema autoritario a uno democrático)”: Cfr. Serrano Gómez, Enrique, *Filosofía del conflicto político*, Porrúa, México, 2001, pp. 28, 34 y 35.

13 Sartori, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 48-68.

14 Stoppino, Mario, *Che cosa è la politica*, Dipartimento di Studi Politici e Sociali, Università degli Studi di Pavia, Paper dattilografico, pp. 19-23.

al conjunto de relaciones entre individuos que luchan por la atribución de un bien escaso (el poder) al cual se asocian, según Heinrich Popitz, cuatro fenómenos:

- 1) La autoridad entendida como una variedad de poder fundada sobre el prestigio;
- 2) El dominio o poder institucionalizado;
- 3) La violencia como manifestación extrema del poder; y
- 4) La acción técnica como acto de “ejercicio artificial” del poder social.¹⁵

En la historia de las ideas políticas existe una gran tradición reflexiva sobre la naturaleza conflictiva del género humano. Por ejemplo, ya en la antigüedad clásica el filósofo griego Heráclito (540-480 a.C.) en su obra *Sobre la naturaleza* afirmaba que “la guerra es la madre de todas las cosas”.¹⁶ El comediógrafo latino Tito Maccio Plauto (254-184 a.C.), por su parte, elaboró la famosa concepción del *homo hominis lupus*, es decir, del “hombre como lobo del hombre”, sentencia que el filósofo del absolutismo político Thomas Hobbes (1588-1679) popularizó en su obra maestra *Leviatán o de la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*.¹⁷ Cabe mencionar también al gran florentino Nicolás Maquiavelo (1469-1527) quien además de *El príncipe* de 1513, escribió otra obra maestra, un tratado teórico-militar titulado: *El arte de la guerra*, publicado en 1521 en el que a la figura brutal y violenta del mercenario, opone el ciudadano-soldado.¹⁸ También participó en esta línea de pensamiento el filósofo Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) quien afirmó que la culpa de la guerra no está en el

15 Popitz, Heinrich, *Fenomenología del potere*, Il Mulino, Bolonia, 1990, p. 36.

16 Sabine, George, “El orden en la naturaleza y la sociedad”, en *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 46-49.

17 Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1940.

18 “Y si en cualquier otra institución de las ciudades y los reinos se ponía un gran esmero en mantener a los hombres fieles, pacíficos y llenos de temor de Dios, en la milicia se redoblaba; porque ¿en cuál hombre debe buscar la patria mayor fe sino en aquel que le ha prometido morir por ella?: Cfr. Maquiavelo, Nicolás, *El arte de la guerra*, Losada, Buenos Aires, 2003, p. 8.

pecado contra Dios, sino en el distanciamiento del género humano respecto de los instintos naturales. En su obra *Julia o la nueva Eloisa*, la crítica se dirige contra lo artificial de la familia, en *Emilio* plantea la educación como elemento contranatural y en *Del contrato social*, su crítica enfoca la contraposición que surge entre naturaleza y Estado, contrato social libre y propiedad privada. La sociedad artificial, moderna e industrializada ha cancelado la “armonía” del comportamiento instintivo humano.

Años más tarde el general y teórico militar prusiano Karl von Clausewitz (1780-1831) en su obra *De la guerra*, destacó el carácter fluido de la frontera entre guerra y política, afirmando que aunque la guerra tiene una dinámica propia, siempre depende de un objetivo político.¹⁹ Considerado el padre del evolucionismo Charles Darwin (1809-1882) afirma en su obra maestra *El origen de las especies* que el principio constitutivo de todos los seres vivos es “la lucha por la sobrevivencia”, y sobre estos pasos, el sociólogo y filósofo Herbert Spencer (1820-1903) visualiza al conflicto como un proceso de selección natural en la lucha por la vida. En la obra de Spencer puede hablarse de dos grandes influencias: Charles Darwin y Augusto Comte.²⁰ En este mismo tenor Sigmund Freud (1856-1939) aporta una explicación historicista cuando afirma que la guerra “no puede abolirse” en la medida en que civilización y conflicto van de la mano.²¹ Sin embargo, es posible afirmar que el análisis del conflicto moderno se sustenta en dos grandes tradiciones del pensamiento político representadas de un lado, por el propio Hobbes y los teóricos de los regímenes absolutistas, y del otro por el filósofo Immanuel Kant (1724-1804) y los teóricos de la sociedad abierta.²² La visión

19 Clausewitz, Carl von, *Arte y ciencia de la guerra*, Grijalbo, México, 1972, pp. 22-29.

20 En Darwin encontró el *deus ex machina* del acontecer universal y la estructura ontológica de la realidad, la teoría de la evolución y supervivencia de los más aptos, que Spencer elevó al rango de principio regulador cósmico. En Comte, padre del positivismo francés, distinguió el deseo y la convicción de que es posible hallar, de que en realidad ya se ha hallado un mecanismo único para explicar la marcha de la naturaleza y de la historia hacia fases de creciente progreso: *Cfr.* Iglesias, María, *et. al.*, *Los orígenes de la teoría sociológica*, Akal, Madrid, 2001, p. 465.

21 Freud, Sigmund, *El malestar en la cultura*, Alianza, Madrid, 1975, pp. 76-87.

22 Berns, Lawrence, “Thomas Hobbes”, y Hassner, Pierre, “Immanuel Kant”, en *Historia de la filosofía política* (Leo Strauss y Joseph Cropsey eds.), Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 377-399 y 549-584.

pesimista de Hobbes es esencialmente negativa, en la medida en que su concepción adopta la imagen del “hombre como lobo del hombre” y se relaciona con la naturaleza de la sociedad y la perennidad del conflicto.

La concepción conflictual de Hobbes se sustenta en el estado de naturaleza, un estado de guerra de todos contra todos. En este estado no existe nada justo porque la noción de justicia y de injusticia nace donde existe la ley; y la ley nace donde existe un poder común. Donde no hay ley ni poder, no existe la posibilidad de distinguir entre justo e injusto ya que todos tienen derecho sobre todo. La simple amenaza de guerra entre todos impide cualquier actividad social o económica y coloca a la persona en el estrato de un animal solitario, embrutecido por el temor e incapaz de disponer de su tiempo. Si el hombre no tuviera razón, sostiene Thomas Hobbes, la condición de guerra total y la destrucción de su especie serían el principio y el final de su historia. La razón es la norma fundamental de la ley natural y sustrae al hombre del juego espontáneo y autodestructivo de los instintos. Por lo tanto, el Estado es “la única persona cuya voluntad –en virtud de los pactos contraídos recíprocamente por muchos individuos– debe considerarse como la voluntad de todos los individuos y puede usar las fuerzas y propiedades de los individuos para la paz y la defensa común”.²³ El Estado tiene tanta fuerza y poder que puede disciplinar –con el terror– la voluntad de todos con miras a la paz interna y en contra de los enemigos externos. La teoría *hobbesiana* del Estado se considera típica del absolutismo político en función de cinco elementos:

- 1) El pacto político fundacional del Estado es irreversible, una vez contraído los ciudadanos no pueden disolverlo;
- 2) El poder soberano es indivisible y no puede distribuirse entre poderes que se limitan entre sí;
- 3) El juicio sobre el bien y sobre el mal pertenece al Estado –y no a los ciudadanos–;
- 4) La prerrogativa de exigir obediencia es parte de la soberanía; y
- 5) La misma soberanía exige que se excluya la legitimidad del tiranicidio.

23 Hobbes, Thomas, *Del ciudadano*, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Venezuela, Caracas, 1966, p. 9.

De acuerdo con el gran filósofo italiano Norberto Bobbio, quien considera a Thomas Hobbes como un “escritor maldito”, en su concepción hobbesiana la política representa pura y simplemente la “gramática de la obediencia”.²⁴ En efecto, las personas renuncian a su soberanía para establecer un pacto político irreversible e intransferible como única vía para solucionar el conflicto social. Esta corriente de pensamiento considera al conflicto como un “antivalor” y al mismo tiempo, factor de peligrosa e inaceptable disgregación del tejido social. La concepción conflictual de la política resalta la imposible eliminación de la hostilidad entre las personas y los grupos. El conflicto aparece como una síntesis entre política y poder; no representa un objetivo o una meta, sino el presupuesto que forma parte de la posibilidad real de eliminar al adversario. Esta concepción conflictual de la política predominó a lo largo del siglo XVI cuando en la filosofía política se propagó la tesis de que las relaciones humanas estaban basadas de alguna manera en una actitud de miedo y desconfianza. Otros autores que comparten esta línea de pensamiento son los filósofos alemanes Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) y Karl Marx (1818-1883). Para Hegel, cuya obra representa el último intento de la filosofía occidental por construir un sistema omniabarcante y autosuficiente, el conflicto representa un elemento intrínsecamente creativo de la vida espiritual y social, pero con límites impuestos por el Estado. El marxismo, por su parte, propone una lectura de la historia como conflicto perenne puesto en evidencia por la lucha de clases. Las concepciones que establecen el paso de “adversarios” a “enemigos»” por parte de individuos, grupos o clases sociales generalmente sirven de justificación para los diversos tipos de totalitarismo político. Todo conflicto tiene, de hecho, a la sociedad como ámbito de desarrollo. Sin embargo, al hablar de conflicto social, se hace referencia al que se desarrolla a partir de contradicciones ubicadas en esferas centrales para la sociedad y afecta a todos los sujetos de manera directa sin importar que tomen o no parte activa en el desarrollo del conflicto mismo.²⁵

24 Bobbio, Norberto, “Hobbes y el iusnaturalismo”, en *Estudios de historia de la filosofía*, Debate, Madrid, 1985, pp. 151-170.

25 Bobbio, Norberto, “Marx”, en *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pp. 168-181.

La conflictividad étnica es un signo de nuestro tiempo y se relaciona con los fenómenos de racismo, discriminación, exclusión y marginación social. ¿Qué es la identidad étnica? ¿Es un “dato natural” que agrupa a individuos de un mismo origen, una misma lengua o una misma religión? ¿Es una dimensión propia de todas las sociedades y épocas o es un aspecto peculiar de las formas de existencia “primitiva” o premoderna? ¿Puede ser considerada la identidad étnica producto de circunstancias contingentes? Si es así ¿En qué sentido puede hablarse de “memoria” étnica? ¿Qué papel desempeña en el contexto de un mundo dividido políticamente como el actual? ¿Cómo se relaciona el etnicismo con la lucha por el reconocimiento que libran las minorías indígenas? En la búsqueda de respuestas la antropología cultural intenta establecer distinciones analíticas entre “etnia”, “identidad étnica”, “eticidad”, “confines” y “fronteras étnicas”.²⁶ Es importante dejar claro que “etnia” es una noción o más bien dicho, una construcción simbólica que se refiere a una realidad de orden cultural y en forma alguna a una realidad natural.²⁷ Las etnias son definidas como grupos diferentes porque poseen lenguas, tradiciones y religiones diversas. Para la ciencia política la identidad étnica y la etnicidad, es decir, el sentimiento de pertenencia a un grupo étnico o etnia, son *definiciones de sí y/o del otro colectivo* que casi siempre tienen las propias raíces en *relaciones de fuerza* entre grupos aglutinados en torno a intereses específicos. Como los conceptos de “cultura” y “tribu”, el concepto de “etnia” también se presenta cargado de significados que revelan su naturaleza etnocéntrica.²⁸ Algunos estudiosos contemporáneos añaden que con frecuencia las etnias compiten para imponerse unas sobre otras. El conflicto étnico proyecta las tensiones de la sociedad pluralista, compleja y multicultural de nuestro tiempo, por lo que con frecuencia la conflictividad surge como un modo de perseguir distintos proyectos de autonomía política y de libertad presentes al interior de la nación. Un primer aspecto de la autonomía que es

26 “La identidad no se da de una vez y para siempre, sino que se construye y se transforma a lo largo de la propia existencia”: *Cfr.* Maalouf, Amin, *L'Identité*, Bompiani, Milán, 1999, p. 29.

27 “Para la antropología pertenecer a un determinado grupo étnico, o etnia, es algo que corresponde sobre todo al orden simbólico”: *Cfr.* Fabietti, Ugo, *L'Identità etnica*, Carocci, Roma, 2002, p. 14.

28 Geertz, Clifford, *Los usos de la diversidad*, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 28-37.

necesario tener presente es que existen muchos tipos de ésta: “no hay desde luego una sola fórmula autonómica (ni siquiera una definición única del concepto), sino modalidades diversas que pueden agruparse de alguna manera bajo el manto genérico de la autonomía”.²⁹ Por esta razón se sostiene que “el proyecto de autonomía que están reivindicando los pueblos indígenas en la América Latina de hoy, se construye precisamente frente a esa política estatal y planteando una nueva política de tolerancia, inclusión y pluralidad”.³⁰ La actual configuración de las relaciones entre los pueblos no se basa en el principio de que cada pueblo debería de tener su propio territorio. A pesar del esfuerzo del nacionalismo por mantener separadas a las personas unas de otras, el resultado no ha sido un territorio, una cultura, una lengua, una religión y un Estado para un pueblo, sino más bien lo contrario: en el mismo territorio y bajo el mismo Estado conviven con frecuencia hombres y mujeres diferentes por su cultura, lengua, religión u origen étnico. El orden jurídico mexicano se ha construido de manera tal “que no tienen cabida demandas o modelos de carácter indígena. Esto es así en tanto que el derecho en México se estableció de forma que una nación homogénea correspondiera a un Estado u orden jurídico nacional”.³¹ En las sociedades contemporáneas existen mayorías y minorías y la regla es que la cultura, la lengua o la religión más difundidas son las de la mayoría de los ciudadanos, aunque en no pocos casos el grupo

29 “En un reciente estudio amplio y comparativo, se define el contenido de la autonomía en función de los siguientes elementos: idioma, educación, acceso a los servicios sociales y a puestos en la administración pública, tierra (incluyendo territorio), control sobre recursos naturales y gobierno local representativo”: Cfr. Stavenhagen, Rodolfo, “El sistema internacional de los derechos indígenas”, en Ordóñez Cifuentes, José (Coord.), *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 147.

30 Díaz Polanco, Héctor, *Indigenismo y diversidad cultural*, Universidad de la Ciudad de México, México, 2003, p. 39.

31 “Por principio de cuentas, los indígenas reclaman para sí una identificación adicional a la que se plantea con el concepto de nación”: Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002, p. 37.

dominante no es el más numeroso.³² Hasta hoy el estudio de estos problemas había sido monopolio de la sociología y la antropología. En la tradición sociológica norteamericana, por ejemplo, se han propuesto modelos pluralísticos como el del “mosaico cultural” o el del “melting pot” para evidenciar la multiplicidad de grupos étnicos y las relaciones de poder e influencia que existen entre ellos. Tanto la sociología como la antropología de las relaciones étnicas se han concentrado en el estudio de las relaciones étnicas, en especial en el análisis de las “minorías antiguas”, mientras que el estudio de las “nuevas minorías” debe corresponder a la ciencia política.³³ En este contexto la ciencia política pretende ofrecer líneas alternativas de investigación. Para estudiar este problema es necesario observar las transformaciones demográficas, económicas y culturales que se han desarrollado en los últimos tiempos. La emergencia política de las minorías étnicas se relaciona con las migraciones históricas y las complicadas cuestiones de dominio-sumisión entre algunos pueblos.³⁴ En los procesos de globalización que se han producido en los últimos tiempos ha surgido una “nueva cuestión étnica”, diversa y más intrincada que plantea el problema de la convivencia a través de la autonomía entre pueblos que viven en un mismo territorio y tienen una misma organización política.³⁵ Autonomía es el ejercicio de los pueblos del derecho a la libre determinación

32 Es de notar la pluralidad religiosa en Chiapas en donde “de acuerdo con el censo General de Población y Vivienda que realizó el INEGI en el 2000, Chiapas con 4 millones de habitantes es la entidad federativa del país que reportó el menor porcentaje de población católica (64%) y, al mismo tiempo, el mayor porcentaje de no católicos (35%)”: Cfr. Morales Medina, José, “El gobierno de Chiapas y la diversidad religiosa”, en *Tolerancia. Encuentro regional: usos, costumbres y libertad religiosa*, año 1, núm. 2, julio-diciembre de 2002, pp. 64-65.

33 “La problemática referida a las minorías antiguas constituye el objeto de la sociología de las relaciones étnicas, sin embargo, la sociología debería de preocuparse siempre más de las ‘nuevas’ minorías”: Cfr. Cotesta, Vittorio, *Sociología dei conflitti etnici. Razzismo, immigrazione e società multiculturale*, Laterza, Roma, 1999, p. 5.

34 Todorov, Tzvetan, *La conquista de América. El problema del otro*, Siglo XXI editores, México, 1995, pp. 59-68.

35 “Estos cambios en la tradición liberal, sin anular por completo las tensiones de fondo, crean un prometedor campo de entendimiento con los partidarios de la pluralidad, afirmando la creencia cada vez más firme de que para aquellos Estados nacionales que tienen una composición heterogénea

en el marco de un Estado nacional. El ejercicio de la libre determinación en cualquiera de sus modalidades “debe comprender, a su vez, el de autoafirmación, autodefinition, autodelimitación y autodisposición interna y externa del sujeto que la ejerce, en este caso, los pueblos indígenas”.³⁶ La autonomía se presenta como un instrumento de inclusión que considera la heterogeneidad de la sociedad nacional. Es la búsqueda de la máxima congruencia entre la pluralidad y la unidad de la integración política.³⁷ Justamente como mencionó en el Congreso de la Unión el 28 de marzo del 2001 la delegada comandante Esther del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN): “Afortunadamente para los pueblos indios y para el país, un grupo de legisladores, como ustedes, elaboró una iniciativa de reformas constitucionales que cuida tanto el reconocimiento de los indígenas, como el *mantener y reforzar con ese reconocimiento la soberanía nacional*. Ésa es la iniciativa de Ley de la Cocopa.”³⁸

La “nueva cuestión étnica” plantea el problema de cómo hacer compatible al único y mismo Estado para diversas naciones, y por lo tanto, el problema de cuál estatuto político puede reconocerse para las minorías.³⁹ Este reconocimiento no ha sido y no

desde el punto de vista étnico, el régimen de autonomía es el arreglo que permite asegurar unidad y diversidad y, al mismo tiempo, garantizar una plataforma mínima de convivencia democrática”: Cfr. Díaz-Polanco, Héctor y Sánchez, Consuelo, *México diverso*, Siglo XXI Editores, México, 2002, p. 34.

36 “Los cuatro contenidos de la libre determinación tanto en su modalidad de soberanía como en la de autonomía se traducen en el derecho a ser reconocidos como pueblos, a que les reconozcan y respeten sus territorios, a usar sus propios sistemas de normas para su organización y solución de conflictos y a contar con su propio gobierno”: Cfr. López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Conaculta, México, 2002, p. 40.

37 Díaz-Polanco, Héctor, *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI editores, México, 1991.

38 Discurso ante el Congreso de la Unión, el 28 de marzo del 2001, de la delegada comandante Esther del EZLN, en “Discursos de los delegados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y del Congreso Nacional Indígena en el Congreso de la Unión”, en Cárdenas Morales, Natividad, *El debate en torno a la cuestión indígena. Antología mínima*, Acción Afirmativa, México, 2001, p. 19. (*El subrayado es mío*).

39 Gozzi, Gustavo, “Cittadinanza e democrazia”, en *Democrazia e diritti*, Laterza, Bari, 1999, pp. 197-232.

es pacífico y proyecta problemas que, en ocasiones, se resuelven con la negociación y el acuerdo, y en otros casos, se dirimen mediante la violencia, la guerra y la destrucción. La nueva cuestión étnica no se refiere a grupos de la población más o menos congregados, sino a los miembros de una cierta población que se encuentran distribuidos sobre un amplio territorio nacional. La nueva cuestión étnica concierne al estatuto jurídico y social de pueblos y comunidades y, por lo tanto, a la expansión de los derechos ciudadanos para amplios grupos de la población.⁴⁰ El reconocimiento de los derechos ciudadanos para estos grupos no es sólo una cuestión política que, como tal, se refiere a las instituciones del Estado, también es una cuestión de la vida cotidiana de las personas y se desarrolla de acuerdo con sus orientaciones culturales, experiencias e intereses.⁴¹ La ciudadanía multicultural pone en juego la dimensión política y, al mismo tiempo, la dimensión sociocultural de las personas. A la pregunta: ¿Por qué las relaciones étnicas se resuelven frecuentemente en conflictos?, las ciencias sociales han respondido de diferentes maneras. Immanuel Wallerstein vincula la violencia con los procesos de expansión del capitalismo,⁴² mientras que Zygmunt Bauman relaciona el conflicto con los procesos de modernización.⁴³ La psicología social ha explorado la personalidad autoritaria, los antropólogos, la construcción de la identidad social.

Para la ciencia política, en una lógica de diálogo interdisciplinario, la disputa por los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas tiene, al menos, las siguientes dimensiones:

Espacial: referida a la relación que los derechos colectivos tienen con la tierra y el territorio;

40 Máiz, Ramón, “Nacionalismo, federalismo y acomodación en Estados multinacionales”, en *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Ariel, Barcelona, 2002, pp. 67-96.

41 Dahrendorf, Ralf, *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Mondadori, Madrid, 1990.

42 Wallerstein, Immanuel, *Después del liberalismo*, Siglo XXI Editores, México, 1996.

43 Bauman, Zygmunt, *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1999.

Histórica: expresada por la evolución de la “comunidad histórica” de pertenencia;
Social y antropológica: derivada de los procesos de construcción de identidades sociales y personales;

Psicológica: que plantea las temáticas de la hostilidad hacia los otros, los diversos;

Cultural: referida a la producción de los símbolos culturales y de imágenes del mundo que legitiman la cooperación o el conflicto;

Discursiva y comunicativa: relacionada con las representaciones colectivas y con la producción y reproducción mediante el lenguaje y la comunicación.

El reclamo de los derechos colectivos se identifica con uno de los temas centrales de la ciencia política referido al estudio de las relaciones de poder, de su ejercicio y de su distribución. De esta suerte, la “dimensión política” de la disputa por los derechos se relaciona con la permanente tensión entre derechos individuales y derechos colectivos en una determinada sociedad. Para la ciencia política se plantea el problema más general de la relación entre derechos colectivos y democracia toda vez que los pueblos indígenas poseen los derechos colectivos a su identidad cultural, a sus formas de propiedad, a la participación política a través de usos y costumbres, a la educación bilingüe, al ejercicio de la medicina tradicional, entre otros. Cuando hablamos de derechos colectivos es necesario hacer referencia en primer lugar a los derechos humanos, es decir, a ese repertorio fundamental que constituye explícitamente el mínimo común denominador de la dignidad humana y que debería servir no sólo como fundamento de las constituciones democráticas sino también como último criterio para juzgar los preceptos legales y los regímenes políticos de cualquier rincón del mundo. Actualmente el debate se desarrolla sobre las formas políticas para hacer efectiva la titularidad de los derechos colectivos. Se plantea la cuestión de si los titulares de estos derechos son personas individuales y concretas o de si pueden serlo también personas jurídicas o étnicas, en cualquier caso colectivas. A estos temas se dedican los siguientes apartados.

MINORÍAS, IDENTIDAD ÉTNICA E IDENTIDAD NACIONAL

La reflexión parte del supuesto de que la ciencia política puede realizar aportaciones al estudio y comprensión del conflicto étnico moderno y los desafíos políticos que plantea. Uno de ellos está representado por la denominada “nueva cuestión étnica” que formula al menos dos problemas relevantes para las ciencias sociales: el primero se relaciona con la identidad política de grupos débiles en el espacio público y el segundo, con la articulación entre el espacio físico y territorial, y el espacio político. La nueva cuestión étnica busca identificar a las nuevas minorías, cuya “novedad” estriba en su gran visibilidad política, y redefinir la noción de “grupo étnico” para aplicarla a todos los grupos sociales que comparten tanto elementos “objetivos” –características físicas, lingüísticas o culturales– como elementos “subjetivos” a partir del reconocimiento de la pertenencia y la autoidentificación con respecto un grupo social autónomo.⁴⁴ Las minorías étnicas son el conjunto de individuos que, en el seno de un grupo más amplio del que forman parte, se presentan parcialmente diferenciadas, marginadas de algunas funciones y literalmente excluidas de otras, en función de su pertenencia a una misma etnia. En este contexto, la relación entre minorías étnicas y Estado nacional adquiere relevancia por los problemas que implica en

44 Melucci, Alberto y Diani, Mauricio, *Nazioni senza stato. I movimenti etnico-nazionali in occidente*, Feltrinelli, Milán, 1992, pp. 289-317.

términos de ciudadanía, desarrollo e inclusión.⁴⁵ La relevancia de las minorías ha llegado incluso al derecho internacional de los derechos humanos, el cual mantiene como una de sus preocupaciones la “atención especial para grupos minoritarios, culturalmente diferenciados”.⁴⁶ Al interior de cada uno de nuestros países existen numerosos grupos minoritarios que por su origen étnico, preferencias sexuales, aspectos lingüísticos, religiosos o de género, plantean su derecho a la diversidad, a la autonomía y, por consiguiente, a la autodeterminación, lo cual genera conflicto.⁴⁷ En su origen etimológico *minoría* proviene del latín *minor*, que significa “parte menor”. La definición de minoría también incluye la autopercepción de sus miembros y esta categoría se relaciona con los conceptos de identidad y de subjetividad. De acuerdo con una definición clásica, el término “minoría” designa a un grupo de personas que se diferencian de otras al interior de una sociedad determinada y se conciben a sí mismas como un grupo dotado de una especificidad particular, y que, desde el exterior, son percibidas desde el exterior como tales. Dicho de otra forma el término minoría se aplica a una población que por distintas razones históricas, políticas o económicas, que pueden expresarse a través de migraciones, colonizaciones, invasiones, deportaciones, expulsiones o adhesiones, se encuentra en un territorio donde la mayoría de

45 “Una de las principales contradicciones que aún quedan por resolver en nuestro tiempo es que el mundo está dividido, por un lado, en una serie de unidades políticas conocidas como Estados independientes –la mayor parte de los cuales posee un representante en las Naciones Unidas y por lo tanto tiene asegurado el reconocimiento legal internacional– y, por el otro, se divide también en un gran número de pueblos, naciones o etnias que no se constituyen como Estados”: *Cfr.* Stavenhagen, Rodolfo, *La cuestión étnica*, El Colegio de México, México, 2001, p. 43.

46 “Antecedentes del marco internacional del derecho indígena actual, cuyos orígenes se encuentran en dos elementos principalmente. El primero es el derecho internacional público y el segundo es el derecho de los derechos humanos (...) es preciso señalar que el origen de algunos de los problemas que se siguen planteando hoy en día se encuentra en el pensamiento de los juristas y teólogos españoles de la Conquista y la colonización ibérica hacia estas tierras”: *Cfr.* Stavenhagen, Rodolfo, “El marco internacional del derecho indígena”, en Gómez, Magdalena, *Derecho indígena*, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México, 1997, pp. 43-64.

47 Donini, Pier Giovanni, *Le minoranze*, Jaca Book, Milán, 1998, pp. 28-38.

los habitantes pertenecen a otra cultura. En términos generales las minorías forman parte de la problemática sociológica ligada al estudio de los procesos de integración y desintegración social. Muchos Estados entran cada vez más por el camino del pluriculturalismo adoptando diversas estrategias que van desde el federalismo, la autonomía o el multilingüismo, hasta la distinción entre ciudadanía y nacionalidad y la creación de tribunales de justicia autónomos.⁴⁸

Muchas veces la definición de las minorías comporta un estigma, es decir, una connotación negativa justamente por la especificidad étnica, religiosa, lingüística o de nacionalidad.⁴⁹ Minorías son aquellos grupos integrados por la parte menor de las personas que componen una nación o una ciudad, también se llama así a una parte de la población de un Estado que difiere de la mayoría. Las minorías representan a grupos de personas que con frecuencia tienen derechos y poder político menores que los grupos mayoritarios. En el análisis de las minorías es importante tener presentes al menos dos variables: de un lado, las características que diferencian a los miembros de una minoría del resto de la sociedad y que pueden incluir aspectos como lengua y nacionalidad, referencias a orígenes comunes, prácticas religiosas, usos, costumbres y estilos de vida peculiares y, del otro, los elementos que conforman el “sentido de pertenencia”.

Una minoría, en efecto, existe sólo si a los elementos distintivos descritos en la primera variable se les asocia con un peculiar sentido de pertenencia que integra la segunda. En otras palabras, si los miembros del grupo minoritario se perciben y son percibidos como portadores de una identidad específica.⁵⁰ A partir de este momento los “trazos culturales” se convierten en el criterio para delimitar los confines y las

48 Rouland, Norbert, *et. al.*, *Derecho de minorías y de pueblos autóctonos*, Siglo XXI editores, México, 1999, pp. 210-246.

49 El estigma se refiere a percepciones y actitudes que postulan que determinados grupos son inferiores en uno o varios sentidos, basándose únicamente en su pertenencia al grupo, lo que permite o promueve indirectamente efectos discriminatorios. He tratado la temática de la estigmatización social en: “Identidades colectivas y alteridad: la tolerancia en la esfera pública”, en *Recorridos de la tolerancia. Autores, creaciones y ciclos de una idea*, Océano, México, 2000, pp. 150-157.

50 Kockel, Ullrich, “Confini e frontiere culturali”, en *Razzismo e società pluriethnica*, Franco Angeli, Milán, 1997, pp. 19-43.

fronteras de la identidad entre “nosotros” y “ellos”, elementos que permiten identificar al grupo dominante y a otras minorías subordinadas, aun en el caso de las sociedades complejas, democráticas y plurales. El territorio entendido como lugar simbólico antes que físico adquiere una relevancia particular. Otros aspectos empleados para la definición de las minorías son los denominados “elementos raciales”.⁵¹ Sin embargo, en términos generales el concepto de raza se usa cada vez menos en el análisis de los grupos minoritarios.⁵² En efecto, los sociólogos suelen rechazar el concepto de grupo definido en términos de su constitución genética, y prefirieron las referencias basadas en lenguas, costumbres e instituciones. Esto no sólo depende de consideraciones éticas y políticas, sino también, y sobre todo, de razones científicas. Hablar de minorías es hacer referencia a los conceptos de cultura, identidad y discriminación. Implica analizar la identidad de los grupos minoritarios y las relaciones del grupo o los grupos minoritarios con el grupo dominante. Hablar de minorías es reflexionar sobre los derechos de ciudadanía y el derecho a la diferencia.

Establecer una pertenencia significa, al mismo tiempo, delimitar la diversidad: reconocer y circunscribir un espacio compartido, trazar un confín, una frontera, definir un “afuera” y un “adentro”. Muchas de las características más significativas de una identidad grupal y gran parte de los conflictos que ésta puede producir, se deciden a partir de la naturaleza y la modalidad de construcción de estos límites. Definir qué es la identidad étnica significa, por lo tanto, preguntarse por la naturaleza específica y el

51 Existe una amplia literatura clásica y moderna sobre los múltiples significados y usos de la noción de raza. Véanse además de los ya citados en otras partes de este texto: Montagu, Ashley, *The concept of race*, Londres, The Free Press, 1964; Gates, Henry Louis, *‘Race’ writing and difference*, University of Chicago Press, Chicago, 1986; Gaudenzi, Giuseppe, *Razzismo*, Editrice Bibliografica, Milán, 1997; Donald, James y Rattansi, Ali, *Race, culture and difference*, Sage Publications, Beverly Hills, 1992; Banton, Michael, *Racial theories*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; Wieviorka, Michel, *Il razzismo*, Laterza, Bari, 2000, entre otros muchos.

52 “Para comprender el racismo es necesario dejar de lado la noción de raza, al menos como categoría de análisis. Este esfuerzo debe ser radical. Las soluciones intermedias que introducen o mantienen una explicación biológica, incluso parcial, en el ámbito de las relaciones sociales sólo pueden producir confusión y malos entendidos”: *Cfr.* Wieviorka, Michel, *Lo spazio del razzismo*, Il Saggiatore, Milán, 1993, p. 67. Del mismo parecer es Pierre André Taguieff cuando afirma “la palabra *racismo* parece impropia con respecto a los nuevos modos en que se le usa; además sus definiciones clásicas son insuficientes”: *Cfr.* Taguieff, Pierre André, *Il razzismo. Pregiudizi, teorie, comportamenti*, Raffaello Cortina Editore, Milán, 1999, p. 2.

particular fundamento del confín social de aquel grupo humano que llamamos “étnico”. La atención sobre la forma y el fundamento de las fronteras permite, además, evaluar todo lo que cierto tipo de identidad puede ofrecer, y su mayor o menor adecuación a los desafíos que deben afrontar las personas. Por lo tanto, el grupo étnico es el grupo humano donde la pertenencia se fundamenta, en última instancia, en la representación subjetiva de un vínculo de parentesco. El grupo étnico es aquel grupo que a partir de las semejanzas entre sus miembros cree descender de antepasados comunes, y se delimita respecto a los otros grupos en virtud de la representación de un vínculo de consanguineidad.⁵³ El léxico de la etnicidad refleja la gramática de la familia porque el fundamento del grupo étnico está constituido por la convicción de un origen común. En la época de la globalización existen procesos económicos, sociales y políticos –desde las migraciones masivas hasta la extrema competencia, desde el final del desarrollo a la crisis de la política y de los “grandes relatos”– que obligan a una redefinición de la pertenencia política en términos exclusivos y particulares, haciendo actual y practicable la adopción del paradigma étnico por parte de la ciencia política contemporánea.

La ciencia política es una disciplina de las ciencias sociales que hoy goza de cabal autonomía en cuanto a su objeto de estudio y a sus métodos de investigación.⁵⁴ A riesgo de incurrir en “herejías intelectuales” (proceso necesario de toda innovación conceptual) las “nuevas vías entre teoría y ciencia política” disputan a otros campos científicos el ámbito de las interpretaciones para explicar los nuevos conflictos sociales en la época de la globalización. Nuevas temáticas se asocian al estudio político de la vida social de nuestro tiempo. Los fenómenos más relevantes en este sentido son:

- 1) La discriminación y sus secuelas de exclusión y marginación en el contexto de nuevas formas de desigualdad;

53 “La identidad étnica no puede considerarse una simple supervivencia residual destinada a ser eliminada por los procesos de modernización, sino que, por el contrario, representa una de las posibles respuestas a las crecientes dificultades que las sociedades contemporáneas encuentran para asegurar la integración y el desarrollo”: Cfr. D’Andrea, Dimitri, “Le ragioni dell’etnicità tra globalizzazione e declino della politica”, en *Identità e conflitti. Etnie, nazioni, federazioni*, Franco Angeli, Milán, 2000, pp. 83-102.

54 Panebianco, Angelo, *L’analisi della politica* (ed.), Il Mulino, Bolonia, 1989, pp. 13-65.

- 2) Las también nuevas formas de intolerancia política, social, económica, cultural, religiosa y ecológica; y
- 3) Las relaciones cambiantes, los límites y las aporías de la relación entre la mayoría y las minorías que frecuentemente devienen en “tiranías de la mayoría”.

Estas temáticas dan sustancia a producciones teóricas significativas que oscilan entre el liberalismo político y el republicanismo cívico, entre el individuo y la comunidad. Aquí aparece de nuevo el tema de los derechos colectivos cuyo análisis plantea el problema de su relación con los derechos individuales y con el tema de la autonomía colectiva. Se considera que los derechos colectivos no sólo complementan sino que también pueden entrar en colisión con los derechos individuales. Tal es el caso, por ejemplo, del conflicto entre el derecho de las comunidades indígenas a mantener sus propias formas de administración de justicia entre las cuales a veces se incluyen castigos físicos al infractor y el derecho individual de éste a su integridad física. En estos casos, varios autores han señalado que no son admisibles estas prácticas de la comunidad en la medida en que pueden ser violatorias de los derechos humanos individuales. Estas prácticas propiamente no estarían protegidas por los derechos colectivos. Quienes sostienen la incompatibilidad entre derechos individuales y derechos colectivos afirman que sí hay colisión entre unos derechos y otros: entre el derecho humano a la vida del niño enfermo y el del colectivo de Testigos de Jehová a no permitir a sus miembros transfusiones de sangre, entre el derecho humano a elegir la lengua de la educación en una comunidad bilingüe y el del colectivo nacionalista que en nombre de la identidad nacional quiere que toda la educación se haga obligatoriamente en una de ellas, entre el derecho humano de las mujeres a no ser discriminadas socialmente y el de ciertos integristas colectivos a vetarles el acceso a determinadas actividades, por citar sólo algunos casos. Es en este campo donde se plantea el enfrentamiento entre humanismo y colectivismo, entre universalidad individualizante y tradicionalismo homogeneizador. En esta discusión existen posiciones encontradas y frecuentemente aparecen también enfoques etnocéntricos. En consecuencia, es urgente impulsar un diálogo intercultural sobre los derechos humanos para avanzar en la construcción de un régimen jurídicamente pluralista.

Hablar de la nueva cuestión étnica y de su relación con la ciencia política significa hablar de “las nuevas esferas de la ciudadanía”, del derecho a la diferencia, y de la construcción de alteridades, pertenencias y políticas del reconocimiento. El tema de

los derechos colectivos no sólo se refiere al futuro de la democracia y los sistemas representativos, sino que plantea el problema esencial: la necesidad de una nueva “ciudadanía societaria” y, por lo tanto, la posibilidad de “formas inéditas de estatalidad” que respondan a las transformaciones de la esfera pública territorial. Las minorías representan a los “nuevos pobladores de los espacios públicos” y de allí la creciente visibilidad política de las minorías. Para la ciencia política el tema de las minorías se refiere al problema de “cómo construir lo colectivo”. De esta forma, la arena pública aparece como un espacio de “entrenamiento democrático”. Ésta es la principal característica de las políticas de reconocimiento basadas en la “ciudadanía societaria”. En mi opinión uno de los motivos fundamentales que explican la crisis de la sociedad contemporánea es la actual incapacidad actual de la política para desarrollar su función principal, a saber, vincular el sistema político-administrativo con la sociedad civil. Es decir, la crisis de nuestro tiempo es una crisis de integración política, por lo que la *ciudadanía societaria* se presenta al mismo tiempo como una entidad compleja y equitativa capaz de proyectarse como *forma política de la cohesión social*. La ciudadanía es, por así decirlo, el cemento político de la sociedad.⁵⁵ Actualmente la sociedad no se identifica con sus representantes políticos. La convergencia con respecto a los valores y metas comunes a la generalidad de los integrantes de la comunidad política es cada vez más abstracta y formal. La separación entre sociedad civil y Estado se acentúa poco a poco y parece que se ha interrumpido el proceso histórico de construcción de una identidad civil común, representado por la ciudadanía moderna.

Si por un lado el concepto de minoría se refiere a elementos determinantes de las identidades colectivas de los pueblos en sentido tradicional –raza, cultura, lengua, religión o nacionalidad– las nuevas minorías se refieren a sujetos que se encuentran en una situación de desventaja con respecto al ejercicio pleno de los derechos propios de la mayoría. Por lo tanto, se consolida la tendencia a considerar minoría a cualquier

55 “El concepto de integración política es obviamente problemático, dado que es ‘el problema’. ¿Qué significa “integrar políticamente” a una sociedad? El concepto puede entenderse en modos diversos. Se le puede entender como capacidad de buscar el bienestar colectivo o al menos ciertos bienes colectivos, o más simplemente como capacidad para llegar a decisiones vinculantes para todos los miembros de una sociedad”: *Cfr.* Donati, Pierpaolo, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma, 2000, pp. 4-5.

grupo, más o menos numeroso, que contraste con los valores y las costumbres comunes para la mayor parte de la población y que, en consecuencia, se encuentre marginado u oprimido y se le haya conculcado el derecho a ser como es.⁵⁶ Una primera distinción fundamental es entre “minorías meramente existenciales” relevantes en el plano social, cultural, económico o simplemente estadístico, pero respecto a las cuales el derecho es indiferente; y “minorías reconocidas”, es decir que gozan de reconocimiento jurídico, y para las cuales el derecho crea garantías y formas de protección contra la discriminación o la represión.⁵⁷ No siempre corresponde, sobre el plano histórico, una coincidente formalización normativa a la distinción conceptual. Una política de represión de una minoría religiosa o ideológica no implica el reconocimiento jurídico previo, así como una política de asimilación cultural y lingüística de una minoría nacional suele estar acompañada de un desconocimiento formal acerca de la existencia misma de la minoría. El reconocimiento representa la base preliminar para que una minoría pueda adquirir existencia jurídica. Es justo en función de obtener el reconocimiento como puede configurarse una reivindicación política elaborada con base en argumentos de derecho natural de las minorías.⁵⁸ Las técnicas normativas mediante las cuales el derecho reconoce la existencia de una minoría son varias, sobre todo en el plano del derecho internacional de los derechos humanos.⁵⁹ Es posible delinear una tipología de tales técnicas a partir de los diferentes criterios que las han guiado:

56 International Council on Human Rights, *Exclusión racial y económica. Consecuencias en materia normativa*, Versoix, Suiza, 2001.

57 Toniatti, Roberto, “Diritti delle minoranze”, en *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. 5, Treccani, Roma, 2002, pp. 701-709.

58 Concha, Miguel, *Los derechos humanos de los excluidos*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997.

59 Al respecto, véase la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes o la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otras. Estos instrumentos se encuentran en distintas antologías y compilaciones. Sugiero: Carbonell, Miguel, Moguel, Sandra, y Pérez, Sandra (Comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, Porrúa-CNDH, México, 2002.

- 1) *Reconocimiento explícito o general*, que se produce cuando la norma habla evidentemente de una minoría;
- 2) *Reconocimiento implícito o específico*, que se presenta cuando la norma se limita a prever una prohibición general contra la discriminación para los individuos en razón de parámetros sobre su pertenencia a formaciones sociales potencialmente minoritarias. De tipo implícito es también el reconocimiento de las minorías políticas al interior de las instituciones y los partidos.⁶⁰

En este sentido, la categoría de minoría no necesariamente tiene que ver con una condición numérica o de cantidad sino que es posible imaginar “minorías cualitativas”. La ciencia política considera a las minorías en el marco de las formas de gobierno liberal-democráticas que prevén sistemas de representación donde existen mayorías y minorías.⁶¹ En una democracia las mayorías necesitan de las minorías para poder existir, por lo que se considera que la presencia de minorías es un llamado implícito a los límites de la democracia en cuanto forma de gobierno basada en la regla de la mayoría. De aquí el interés de la ciencia política por el tema de las minorías. La relevancia de la regla de la mayoría como técnica para la toma de decisiones radica en que los sistemas políticos democráticos son sistemas en los que tal regla vale, ya sea tanto para la elección de quienes tendrán el poder de tomar en forma directa las decisiones válidas para toda la colectividad, como para la toma de decisiones de los órganos supremos de carácter colegiado. Aunque por mayoría se entiende al sujeto colectivo del poder político, no debemos olvidar que en las sociedades contemporáneas se construyen muchas veces artificiales “tiranías de la mayoría” en contra de las minorías. La regla de la mayoría se contrapone a la regla de la unanimidad. Al respecto, Norberto Bobbio nos recuerda que cuando hablamos de “mayoría” es importante tener presentes

60 Bonazzi, T., y Dunne, M., *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, Bolonia, 1994, pp. 290-315.

61 “Es sabido que en muchas ocasiones es muy importante tener en cuenta la opinión de los perdedores, por minoritarios que sean, con el fin de garantizar el equilibrio político. En los sistemas democráticos “saber ganar” implica el mantenimiento de una actitud de respeto hacia la voluntad y la opinión de la minoría”: *Cfr.* Giglia, Angela, “Minorías”, en Baca Olamendi, Laura, *et. al.*, *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 432.

dos cuestiones, por un lado, el hecho de que la regla de la mayoría no es exclusiva de los sistemas democráticos y por el otro, que en los sistemas democráticos se toman algunas decisiones sin considerar la regla de la mayoría. El llamado del filósofo italiano es a no actuar como si “democracia y principio de mayoría fueran dos conceptos de la misma extensión, y que, por lo tanto, pueden sobreponerse”.⁶² La historia del principio de mayoría no coincide con la historia de la democracia en cuanto forma de gobierno, sin embargo, no existe ninguna democracia contemporánea que no haya integrado el principio de mayoría a sus técnicas de elección de gobierno, en cuyo caso la mayoría se convierte en una regla que adopta un criterio cuantitativo para tomar decisiones en esencia cualitativas. De aquí la importancia de preservar y cuidar los derechos de las minorías que el orden democrático reconoce frente a las disposiciones de la mayoría que los vulneran. En cuanto expediente técnico la regla de la mayoría es del todo indiferente al hecho de que los votos “hayan sido dados más o menos libremente, por convicción o por miedo, por amor o por la fuerza”.⁶³

Regresando al criterio de la identificación de minorías, el “reconocimiento general” ocurre cuando la norma prevé genéricamente la existencia de minorías, mientras que el “reconocimiento específico” que ocurre cuando la norma menciona en forma explícita a la minoría. El reconocimiento específico tiene, sin embargo, el inconveniente de privar a otras minorías eventuales de un fundamento normativo explícito para las propias reivindicaciones de reconocimiento y tutela. De la misma forma, puede distinguirse entre una “minoría pasiva”, que sólo por inercia resiste la asimilación y la integración a una mayoría dominante, y una “minoría activa o militante”, que reivindica, como consecuencia del reconocimiento de su propia identidad, su reconocimiento jurídico y la garantía de algunos derechos. El concepto de minoría activa también se aplica, evidentemente, a una minoría ya reconocida y determinada a realizar

62 “En lugar de ser dos conceptos de igual extensión democracia y regla de la mayoría tienen sólo una parte en común, y pueden darse, por un lado sistemas políticos no democráticos que conocen la regla de la mayoría, y por el otro, decisiones colectivas de sistemas democráticos que no se toman a partir de la regla de la mayoría”: *Cfr.* Bobbio, Norberto, “La regola della maggioranza: limiti e aporie”, en *Teoria generale della politica*, Einaudi, Turín, 1999, p. 383.

63 *Ibidem*, p. 391.

y expandir sus espacios de tutela jurídica. Otra distinción analítica contrapone a una “minoría coaccionada o involuntaria”, y se realiza cuando la mayoría impone un régimen formal de discriminación o de “inferiorización”, es decir, una forma de esclavitud legal;⁶⁴ y “minoría voluntaria”, libre y prioritariamente determinada a conservar sus propias peculiaridades distintivas, y contraria, por lo tanto, a una política de la mayoría orientada a la integración y a la asimilación del grupo minoritario. De acuerdo con un criterio de movilidad y disgregación es posible configurar otra noción de “minoría permanente” –*strictu sensu* sociológica, cultural o ideal– y la noción de “minoría ocasional” o móvil pero no por ello desinteresada de gozar de reconocimiento y tutela. Siguiendo con nuestras distinciones analíticas por “minoría permanente” podemos entender un grupo humano caracterizado –en relación con uno o más grupos al interior de un mismo espacio de referencia de tipo territorial, comunitario o ideal– de otros “factores objetivos” de identidad que pueden ser de orden social, nacional, religioso, ideológico, lingüístico, de edad o género, y “factores subjetivos” como la conciencia colectiva de sí mismo, el sentido de pertenencia de los miembros integrantes o la manifestación de una voluntad de autopreservación. Entre los factores subjetivos destaca la militancia o pertenencia política. Los factores subjetivos construyen entidades que tienden a ser permanentes, unitarias, homogéneas y conscientemente sometidas.

Bajo el perfil objetivo y subjetivo existen minorías predispuestas a la transformación ideal y a la modificación de su propia composición, lo que a su vez implica un bajo coeficiente de lealtad e identificación de sus propios miembros. Es una posible figura para caracterizar identitariamente a minorías políticas que existen al interior de sistemas caracterizados por procesos de secularización y modernización consolidados. Existen “minorías assemblearias” en el contexto de formas de gobierno caracterizadas por mayor flexibilidad y capacidad de agregación. Por un lado, el modelo político e

64 Es conocida la fórmula del “separate but equal” con la cual una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América –Plessy vs. Ferguson en 1896– avaló la legislación sobre la segregación racial: Cfr. Pizzoruso, Alessandro, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Franco Angeli, Milán, 1967, p. 39.

institucional de la “democracia consociativa”⁶⁵ –que privilegia el carácter proporcional de los instrumentos de representación, la corresponsabilidad en la dirección política de los grupos sociales más significativos en coalición y el correspondiente consenso a soluciones de mediación como método de gobierno– se posiciona como una forma de gobierno en el contexto de una pluralidad de minorías permanentes. Por el otro lado se encuentra el modelo de democracia competitiva o conflictual fundado en la representación mayoritaria y la alternancia de los grupos en la función de gobierno y de oposición sobre la base del juicio crítico y razonado de los electores (el cual requiere de mayorías y minorías ocasionales, contingentes y móviles).⁶⁶ Otra distinción posible es entre “minorías corporativas” y “minorías difusas”. La primera definición se refiere principalmente al reconocimiento de la minoría organizada de la subjetividad jurídica a la cual se vinculan por tendencia las pretensiones de actuar en nombre y por cuenta de todos los pertenecientes a la minoría sobre cuya adhesión se reivindica un poder de control y disciplina. La segunda definición se refiere a una minoría no organizada jurídicamente en términos unitarios, por completo desestructurada, libre por lo que se refiere a la pertenencia y cuyos adherentes no están sujetos a ninguna instrucción particular y pueden ejercer a título por completo individual los derechos vinculados a la condición de minoría. El mecanismo protectorio que produce el principio de la no discriminación se manifiesta en su plena evidencia al interior de este cuadro.⁶⁷

Una de las principales causas de la formación de las minorías son los flujos migratorios, sin embargo, el asentamiento de un pueblo en un territorio ajeno a través, por ejemplo de una conquista, también puede dar lugar a que el pueblo nativo se convierta en una minoría, como sucedió con la mayoría de los pueblos indígenas en los actuales países de América. A lo largo de la historia los lazos de los pueblos minoritarios con sus países de origen frente a las culturas extranjeras han llevado a tensiones, conflictos,

65 Lijphart, Arendt, *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, Yale University Press, New Haven, 1984. Pero sobre todo: Lijphart, Arendt, *Consociational democracy*, en “World Politics”, vol. 21, n. 2, 1969.

66 March, James y Olsen, Johan, *Governare la democrazia*, Il Mulino, Bolonia, 1995, pp. 28-32.

67 He tratado ampliamente el tema de la discriminación en: *Formas modernas de la intolerancia: de la discriminación al genocidio*, Océano, México, 2004.

conquistas y guerras.⁶⁸ En una sociedad heterogénea y pluralista pueden acentuarse las diferencias culturales y de pertenencia étnica entre los diferentes elementos de la población, causando desigualdades por discriminación. La lucha contra la discriminación de grupos minoritarios en todo el mundo, iniciada durante la década de los sesenta aún continúa en términos generales.⁶⁹ Las diferentes identidades se enfrentan en la vida asociada para conquistar nuevos espacios en la arena pública, sobre todo si los portadores de estas identidades son minorías, de modo tal que la disputa democrática se va estableciendo entre una creciente pluralidad de minorías. El pluralismo de las nuevas fronteras culturales se vuelve conflictivo cuando estas diversas identidades colectivas minoritarias en la esfera política compiten entre sí y generan “nuevas imágenes de enemigos” asociadas a prejuicios sociales y a las relaciones interétnicas e interculturales.⁷⁰ Por ejemplo, desde hace años asistimos a la aparición de formas inéditas de racismo sutil y agresivo que no se inspiran en las viejas teorías biológico-científicas típicas del siglo XIX. En pleno siglo XXI aparecen nuevos imperativos de la especificidad cultural y del derecho a la diferencia. Este diferencialismo es denominado por Teun van Dijk como “racismo de élite moderno”.⁷¹ Por su parte, en su obra maestra *La fuerza del prejuicio*, considerada en muchos sentidos la “Biblia” del pensamiento antirracista contemporáneo, Pierre André Taguieff señala tres grandes desplazamientos de la ideología racista:

- 1) La noción de “raza” ha sido sustituida por la de “etnia”;
- 2) La idea de “desigualdad” ha sido sustituida por la de “diferencia”; y
- 3) La noción de “heterofilia” ha sido sustituida por la de “heterofobia”.⁷²

68 Un ejemplo en: Rodríguez Tomp, Rosa Elba, *Historia de los pueblos indígenas de México. Los cazadores recolectores de Baja California durante la Colonia*, CIESAS, México, 2002.

69 Ridola, Pietro, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Franco Angeli, Milán, 1987, p. 289.

70 Foucault, Michel, *Genealogía del racismo*, Editorial Altamira, La Plata, 1996.

71 “Nuestra concepción del racismo también incluye el etnicismo, es decir, el sistema de predominio de un grupo étnico que se basa en la categorización mediante criterios culturales, la diferenciación y la exclusión, entre los que se encuentran el lenguaje, la religión, las costumbres o las concepciones del mundo”: Cfr. Van Dijk, Teun, *Racismo y discurso de las élites*, Gedisa, Barcelona, 2003, p. 24.

72 Taguieff, Pierre-André, *La forza del pregiudizio*, Il Mulino, Bolonia, 1994.

Existe un “racismo discursivo” que es cotidiano en América Latina y que afecta específicamente a los indígenas: “mediante un sofisticado vocabulario étnico, corporal y cromático (‘negros’, ‘pardos’, ‘prietos’, ‘morenos’, ‘mulatos’, ‘indios’, ‘cholos’, etcétera), el discurso expresa y reproduce, día tras día, las categorías evaluativas y preceptuales de las ideologías de dominación blanca”.⁷³

Así es como la política se presenta siempre con dos dimensiones: la primera hace referencia a la búsqueda del consenso y del acuerdo, la segunda considera que la política es, sobre todo, lucha intensa y apasionada, pura y simplemente una expresión del poder. Las nuevas imágenes de enemigos se asocian con esta última definición de la política. Sus fuentes de justificación se encuentran en todos los lugares en donde el poder de un individuo, una secta, un grupo, un partido o una clase social completa sobre el resto de las personas, se legitima recurriendo a inevitables leyes históricas. La situación de las minorías en el seno de grupos o sociedades más amplias siempre ha sido fuente de conflictos y de inestabilidad, que han ido variando y se han resuelto en las democracias contemporáneas, fundadas en el consenso político y la aceptación de minorías y grupos diferentes. En algunas ocasiones, sin embargo, su continuidad y permanencia en una sociedad dada, junto con otros factores colaterales, ha convertido a las minorías étnicas en el fundamento ideológico y político de cierta clase de separatismo.⁷⁴ La autonomía y el separatismo son procesos que no siempre coinciden. No todos los reclamos de autonomía son idénticos por ejemplo, uno es el impulsado por el ultraderechista Umberto Bossi en Italia, otro el que hacen los vascos en España, otro el de los indígenas de Canadá. ¿De qué tipo es el reclamo de autonomía indígena en México? El Estado posnacional producto de la globalización plantea el dilema de la diversidad y el surgimiento de tendencias contradictorias y focos de resistencia al universalismo típico de las sociedades complejas. Estos focos de resistencia reivindicaban la autonomía de los sujetos parciales. Un hecho característico de las sociedades de nuestros días es la pluralidad de grupos existentes a su interior: unos más débiles que

73 Van Dijk, Teun, *Dominación étnica y racismo discursivo en España y América Latina*, Gedisa, Barcelona, 2003, p. 189.

74 MacIntyre, A., *Which justice? which rationality?*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1988, p. 355.

otros en la esfera pública. Para Cornelius Castoriadis los “otros” siempre han sido considerados como inferiores: “para el racismo, el otro es inconvertible.”⁷⁵ El reconocimiento de la pluralidad de grupos y de la autonomía de los individuos caracteriza a las sociedades actuales.

La moderna organización de las sociedades ya no se funda en una entidad colectiva que podemos denominar “pueblo” o “nación” sino que debemos denominar “ciudadanía de las minorías”. La mayoría de los países cuentan, al menos, con una minoría considerable dentro de sus fronteras. Sólo 14 países están integrados por una sola etnia; entre ellos destacan los países pequeños. En el resto, encontramos entre seis y 10 mil etnias y 230 grupos étnicos minoritarios que equivalen al 17% de la población mundial. De los grupos, 142 han realizado algún tipo de violencia contra las autoridades y 176 han llevado a cabo protestas no violentas. De los países con minorías étnicas, 57 viven conflictos étnicos, separatistas e irredentistas.⁷⁶ La etnicización de la ciudadanía es sólo un ejemplo de un proceso más general de etnicización de la sociedad: la pertenencia étnica se aduce cada vez más no sólo para discriminar entre quién es un ciudadano y quién no lo es, sino también para discriminar entre ciudadanos, lo que permite hablar de ciudadanos “de primera” y ciudadanos “de segunda”. Ciudadanos y personas libres que, en teoría, son jurídicamente iguales pero que en la práctica viven realidades distintas. Éste es el caso de las comunidades indígenas relegadas en el último espacio del reconocimiento jurídico y político. Los fenómenos de discriminación, racismo y etnofobia son cada vez más difusos en México, y no se detienen en el confín de la ciudadanía, sino que involucran a la sociedad en su conjunto.⁷⁷ Son testimonio de una tendencia más general que percibe la realidad social a través de la diferenciación étnica y que coloca el conflicto social en correspondencia con las líneas y divisiones étnicas que se encuentran presentes en todas las sociedades.

75 Castoriadis, Cornelius, “Reflexiones en torno al racismo”, en *Debate Feminista*, año 12, vol. 24, octubre de 2001, p. 24.

76 Leighley, Jan, *Stregbt in numbers?*, Princenton University Press, New Jersey, 2001, p. 45.

77 D’Andrea, Dimitri, “Le ragioni dell’etnicità tra globalizzazione e declino della politica”, en *Identità e conflitti. Etnie, nazioni, federazioni*, op. cit., p. 92.

Desde un punto de vista analítico, por lo tanto, la nueva cuestión étnica no es una reacción a la globalización anclada en formas de pensamiento y acción regresivas; es, más bien, un producto de la globalidad multidimensional. Dicho de otra forma, el regreso de la cuestión étnica no representa el retorno del atavismo, sino la afirmación de lo particular en lo universal, “de la etnicidad en la humanidad”.⁷⁸

78 Robertson, Roland, *Globalization*, Sage, Londres, 1992, p.104.

DE LA CRISIS DE INTEGRACIÓN POLÍTICA AL NUEVO DISCURSO SOBRE LA CIUDADANÍA

En su origen etimológico, la palabra “ciudadanía” hace referencia, de un lado, al derecho que rige al conjunto de integrantes de una comunidad de personas libres que viven al amparo de una ley común, y del otro, a una forma de membresía política.⁷⁹ La ciudadanía constituye una representación histórica que reposa sobre una definición peculiar de la relación entre individuo y Estado. La ciudadanía proyecta la condición social de un miembro nativo o naturalizado de una ciudad o Estado y, por lo tanto, refleja la posición de miembro de un Estado con derechos y deberes definidos. Cuando se estudia el problema de la ciudadanía existen diferentes niveles de análisis como bien recuerda Reinhard Bendix.⁸⁰ En la teoría política contemporánea encontramos por lo menos cuatro diferentes significados del concepto ciudadanía:

- 1) *Una acepción limitada* que se refiere a la persona jurídica, es decir, a la nacionalidad, a la patria o a la posesión de un pasaporte para cada integrante de la asociación política, en su dimensión limitada la ciudadanía es un componente de la nacionalidad;

79 Marshall, Thomas H., “Citizenship and social class”, en *Class, citizenship and social development*, Doubleday & Company, Nueva York, 1965, pp. 71-134.

80 Bendix, Reinhard, *Nation-building and citizenship. Studies of our changing social order*, Wiley, Nueva York, 1964.

2) *Una acepción amplia* que se refiere a la persona moral, es decir, al miembro de una comunidad organizada y que expresa el derecho de participar activamente en la vida política del Estado;

3) *Una acepción vertical* representada por un vínculo de sujeción según el cual cada individuo forma parte integrante del pacto constitutivo del Estado, pero en una lógica “altimétrica”, es decir, desde arriba hacia abajo (cuando se observa alrededor aparecen las relaciones sociales; cuando se observa hacia arriba se observa el lugar de la política y más precisamente el lugar de las relaciones políticas); y finalmente,

4) *Una acepción horizontal* según la cual el ciudadano (y no el individuo, porque la comunidad de ciudadanos da vida al Estado) goza de un estatus político que le permite, en efecto, no sólo formar parte de la esfera pública que es el espacio en donde se define el “bienestar de la comunidad”, sino también participar en la búsqueda de la equidad, la justicia social y la igualdad de oportunidades. Esta última acepción de la ciudadanía es la más congruente con el ideal democrático y multicultural.⁸¹

Aunque el debate sobre los derechos del ciudadano se remonta a la Declaración de los Derechos del Hombre emitida en Francia en 1789, la cual representa un momento germinal de la idea moderna de ciudadanía,⁸² ya en la antigüedad se encuentran desarrollos del ideal asociado a la política en cuanto espacio público. Para los griegos la política se presentaba como algo interno a la persona, propio de su naturaleza. De esta forma el modelo aristotélico de la política aparece como historia y como el término natural del desarrollo humano. El animal político aristotélico aspira a convertirse en ciudadano, es decir, en parte de la ciudad. La polis griega representaba la sociedad perfecta: la ciudad-Estado en donde la política aparecía como el arte de la convivencia

81 Kymlicka, Will y Norman, Wayne, “Citizenship in culturally diverse societies: issues, contexts, concepts”, en *Citizenship in diverse societies* (Will Kymlicka ed.), Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 290.

82 “Ciudadanía”, en *Diccionario UNESCO de ciencias sociales*, Planeta, Barcelona, 1987, p. 399.

y de la “buena vida” pregonada por Aristóteles.⁸³ La polis incluía a las sociedades menores y no reconocía otra sociedad fuera de sí misma. Todo dentro de la polis, nada fuera de ella. La concepción organicista que subyace a la definición aristotélica de la política presenta al individuo indefenso en manos de la comunidad y la asamblea. Por esta razón autores como Giovanni Sartori en su análisis sobre la sociedad ateniense considera libre a la ciudad pero no a los ciudadanos cuyo carácter político aparece sólo cuando éstos se reúnen en el ágora o en la asamblea pública: “es libre la ciudad pero no necesariamente el individuo”, sostiene.⁸⁴

La democracia de los antiguos se caracteriza sobre todo por ser una democracia directa. Esta forma política tiene por referencia a la polis griega donde los ciudadanos que vivían en pequeñas comunidades toman directamente las decisiones. Los sofistas eran intelectuales profesionales (en el sentido moderno) que se profesaban amantes del conocimiento y que ponían su saber a disposición de las ciudades y los gobernantes. Contribuyeron en modo determinante al desarrollo de la “cultura política” griega como conocimiento de lo que se necesita para gobernar a la polis. Para los romanos la política representaba el aspecto jurídico de la ciudadanía establecido por un código legal escrito y, por lo tanto, la interpretación jurídica se hizo altamente profesional. Durante el imperio romano los aristócratas y patricios monopolizaban el poder político. Con los romanos apareció ya un orden jurídico orientado a evitar la “amenaza a la seguridad del Estado”. Para los romanos el Senado representaba a la cosa pública (*res publica*). Cuando el Senado consideraba que el Estado estaba en peligro convocaba a los magistrados a través del *Senatus Consultum Ultimum* para que pusieran en práctica todas las acciones defensivas necesarias. Los enemigos del Estado se colocaban fuera de la ley y por lo tanto, se suspendía su derecho a recibir un juicio oficial. El concepto romano del *Imperium* de un magistrado permitía a éste ejercer una influencia decisiva en la vida civil cotidiana.⁸⁵ La *Coercitio* de un magistrado podía ser injusta

83 Aristotle, *Politics*, en “Great Books of the Western World”, Encyclopaedia Britannica, Chicago, vol. II, núm. 9, 1988.

84 Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*, Alianza Universidad, México, vol. 2, 1989, p. 356.

85 Iglesias, Juan, *Derecho romano*, Ariel, Madrid, 2001, p. 16.

pero nunca ilegal. La aceptación de las instituciones y del sistema como un todo era básica y su legitimidad se basaba en la continuidad del organismo político. De esta manera Moses Finley considera que “la violencia armada o la amenaza de intervención armada distorsionó seriamente la sustancia de la política de la ciudad-Estado”.⁸⁶ La sociedad romana era principalmente agraria; en ella el poder y la autoridad eran monopolio de los terratenientes. Desde el principio la República romana incorporó por completo en el *Ager romanus* a algunas comunidades vecinas y a sus conciudadanos en el cuerpo de ciudadanos romanos. A comienzos del siglo III a.C. las continuas concesiones de ciudadanía en bloque a sus “aliados” y la concesión casi automática de ciudadanía a los libertos había hecho crecer el total de romanos a un grado que era incompatible con el ideal aristotélico de una ciudad-Estado.⁸⁷ Ulpiano Domicio (170-228), el gran jurista romano, recuerda que la ciudadanía en este momento alcanzó a todos.⁸⁸

Con la Revolución Francesa del siglo XVIII el ideal ciudadano dio un gran salto hacia adelante sobre todo con la reaparición –después de siglos– del sufragio universal y de una idea contractualista sobre los derechos del ciudadano. La Revolución Francesa logró derrocar a la monarquía, sistema en que los ciudadanos eran súbditos de la Corona, carecían de derechos y debían acatar las leyes que no podían establecer. Otra contribución importante al ideal de la ciudadanía fue la guerra de Independencia de las 13 colonias de América del Norte que lograron separarse de la autoridad de la Corona británica para promulgar acto seguido una Constitución de libertades ciudadanas. El fundamento de esta concepción de ciudadanía está en las libertades civiles y en la libertad política de participar en las funciones públicas y en el ejercicio del

86 Finley, Moses, *El nacimiento de la política*, Grijalbo, México, 1990, pp. 71-94.

87 La *Constitutio Antoniana*, de Caracalla, confirió en el 212 d.C. la ciudadanía romana a todos los habitantes del Imperio que no eran esclavos: “Tras la Guerra Social –siglo I a. de C.–, la ciudadanía se extendió a toda Italia declarando ciudadanos a todos los habitantes del orbe romano”: *Cfr.* Iglesias, Juan, *Derecho romano, op.cit.*, p. 89.

88 “In orbe romano qui sunt, ex constitutione imperatoris Antonini cives Romani effecti sunt”. De la obra fragmentaria de Ulpiano que ha llegado hasta nosotros, el texto de la “*constitutio Antoniniana*” deriva de una problemática lectura del papiro Gissen 40.

poder del Estado bajo un orden legal. En este sentido, el ideal de la emancipación liberal se basa en la sentencia kantiana del *sapere aude*, es decir, en el abandono del “estado de minoría de edad”. Por lo tanto, el fin y la justificación de la autoridad está representado por la protección y la tutela de los derechos ciudadanos. Sólo en la democracia puede operarse la transformación de los súbditos en ciudadanos. La gran estudiosa de la política Hannah Arendt definía a la ciudadanía como “el derecho a tener derechos”.⁸⁹ En efecto, la ciudadanía otorga al miembro de una comunidad política un estatus muy particular. Todos aquellos que lo poseen son iguales con respecto a los derechos y obligaciones que emanan de la voluntad general. De esta forma, la “política es una necesidad ineludible para la vida humana, tanto individual como social. Puesto que el hombre no es autárquico, sino que depende en su existencia de otros, el cuidado de ésta debe concernir a todos, sin lo cual la convivencia sería imposible [...] contrariamente a lo que sucede en la privacidad y en la familia, en el recogimiento de las propias cuatro paredes, aquí todo aparece bajo aquella luz que únicamente puede generar la publicidad, es decir, la presencia de los demás”.⁹⁰

La noción de ciudadanía representa la división entre la comunidad política premoderna y la comunidad democrática de hombres y mujeres libres.⁹¹ El establecimiento y la expansión de la ciudadanía se refiere, por lo tanto, a un cambio definitivo en la relación de los individuos con el poder político. En una democracia la ciudadanía horizontal implica no sólo el voto universal y secreto y la regla de la mayoría, instrumentos que permiten la renovación periódica del consenso, también involucra la coexistencia multicultural entre mayorías y minorías, es decir, la aceptación de la diversidad.⁹² Es indudable que el proceso de globalización ha eliminado las fronteras económicas y, en algunos casos como en Europa, incluso las fronteras políticas. Pero

89 Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Taurus, Madrid, 1974, p. 371.

90 Arendt, Hannah, *Qué es la política?*, Paidós, Barcelona, 1997.

91 Bobbio, Norberto, *La rivoluzione francese e i diritti dell'uomo*, Camera dei Deputati, Roma, 1990, pp. 7-40.

92 Zolo, Danilo, *La cittadinanza*, Laterza, Bari, 1994, p. 69.

este proceso también ha involucrado a las fronteras culturales. Al respecto, es necesario imaginar un nuevo mapa de la política y la cultura, es decir, de aquellas líneas de demarcación que separan la pluralidad social de la pluralidad política y cultural en las sociedades contemporáneas. Cada nación posee una identidad propia que defiende para que sus habitantes puedan distinguirse del otro, de quien no habita en su comunidad de origen y se considera diferente.⁹³ La permanente lucha por la implantación y la expansión de la ciudadanía constituye una batalla contra cualquier tipo de exclusión. Un tema clave del siglo que inicia es el de las relaciones entre el proceso de globalización y el proceso de construcción de ciudadanía. Entender a las sociedades complejas y multiculturales también permite esbozar algunos de los desafíos a los que México se enfrentará en el tercer milenio. Esta discusión es importante en la medida en que después de la caída del muro de Berlín la democracia se erige como la única forma de gobierno que brinda soluciones pacíficas a los problemas que afectan a las sociedades de nuestros días caracterizadas justamente por su diferencia y diversidad.⁹⁴

Los derechos de ciudadanía han sido tradicionalmente una preocupación central para los “liberales”, muchos de los cuales, sin embargo, se han limitado a la defensa de los aspectos legales y políticos de tales derechos (igualdad ante la ley, sufragio universal y libertades políticas) considerando que una vez garantizadas las oportunidades formales los ciudadanos deben procurarse su propio bienestar.⁹⁵ Los límites de esta concepción han sido reconocidos desde hace varias décadas, por lo que es necesario reafirmar la necesidad de ir más allá, concretando estas posibilidades en especial a través de una serie de políticas sociales que permitan a los individuos hacer un uso efectivo de sus derechos de ciudadanía. Se trata de añadir los derechos de ciudadanía social a los derechos legales y políticos. De este modo se podría transitar del *welfare*

93 Veca, Salvatore, *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull'idea di emancipazione*, Feltrinelli, Milán, 1990, p. 43.

94 Rawls, John, *Liberalismo político*, Edizioni di Comunità, Milán, 1994.

95 “La ciudadanía no es una condición pasiva. Es una oportunidad, una ocasión para vivir una vida plena y activa de participación en el proceso político, en el mercado de trabajo y en la sociedad”: *Cfr.* Dahrendorf, Ralf, 1989. *Riflessioni sulla rivoluzione in Europa*, Laterza, Bari, 1990, p. 89.

state considerado sobreprotector, por no decir paternalista, a un nuevo tipo de Estado social que debe “garantizar a todos el efectivo derecho de ciudadanía”.⁹⁶ En los países occidentales han surgido algunos sistemas que intentaron dar “sustancia social” a estos derechos políticos y civiles encarnando la respuesta de las “sociedades abiertas” a los desafíos del conflicto de clase y la pobreza. En este contexto, el Estado social se ha realizado, para bien o para mal, a través de una serie de medidas de redistribución que se concretan en mayores y mejores servicios médicos, educativos, pensiones, etcétera. Sin embargo, aun cuando sea difícil considera que deben establecerse los límites de las obligaciones de la sociedad y trazar las fronteras con el Estado.

En consecuencia, por ciudadanía debemos entender la competencia histórica para decidir y concretar la oportunidad de desarrollo humano sostenible. La ciudadanía indica la capacidad de comprender críticamente la realidad y, sobre la base de esta conciencia crítica, de intervenir de manera alternativa. Se trata de transformarse en sujeto histórico y, como tal, participar activamente en los procesos. Uno de los autores que ha hecho contribuciones más importantes a este debate es el politólogo inglés Ralf Dahrendorf, cuya producción científica gira en torno al problema de la ciudadanía. En este enfoque el ciudadano representa un nuevo actor alternativo a la clase social y, en tal perspectiva, sostiene que el único camino posible para eliminar el conflicto de clases en la moderna sociedad industrial está representado por la democracia. Dahrendorf otorga una importancia especial al problema de la “construcción de la ciudadanía” cuando señala que “la tendencia más importante hacia la reducción de las diferencias sociales en los últimos 100 años ha sido la igualdad de derechos de la ciudadanía”.⁹⁷ Siguiendo a Thomas Marshall, sostiene la existencia de tres aspectos correlativos en el derecho a la igualdad de los ciudadanos: el primero se refiere al aspecto jurídico, el segundo al aspecto político y el tercero al social.⁹⁸ Dahrendorf afirma que cada uno de estos

96 “Para evitar cualquier confusión con la tradición de la Poor Law, con el concepto progresivo del logro de una condición social digna a través de la caridad, de algo concedido gratuitamente por alguien, yo prefiero el término de Estado social”: *Cfr.* Dahrendorf, Ralf, *Le Libertà di sinistra*, en “Micromega”, Roma, núm. 4, octubre-diciembre de 1986, p. 119.

97 Dahrendorf, Ralf, *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Ediciones Rialp, Madrid, 1962, pp. 96-97.

98 La ciudadanía política no comporta la creación de nuevos derechos: el derecho de voto era ya conocido desde la antigüedad. Más bien éste presupone la ciudadanía civil caracterizada por la expansión

tres aspectos de la igualdad se ha ido realizando sucesivamente. En las sociedades de nuestro tiempo cada ciudadano tiene el mismo estatus en lo que a los derechos se refiere, lo que significa que: “a la extensión de la ‘igualdad de derechos’ corresponde la ampliación de la esfera de la ‘igualdad de hecho’ dentro de la sociedad”. La tesis con la que Dahrendorf inicia este discurso parte del presupuesto de que en el curso de su desarrollo la sociedad industrial –contra lo que se esperaba– ha ido institucionalizando el principio de la igualdad de derechos en un sistema de valores y en la estructura real de la sociedad. En tal contexto nuestro autor considera que en una serie de aspectos de indudable importancia para la vida social, un producto de la modernidad ha sido el enorme crecimiento de oportunidades de vida para el ciudadano.⁹⁹ De esta forma señala que los habitantes de las dos ciudades de la modernidad están representados por los *Burgers* o la burguesía y por los *citoyens* o los ciudadanos.

Entre los principales límites encontramos el creciente número de personas que necesitan de estos servicios, lo cual está estrechamente ligado con las tendencias demográficas. No debemos olvidar que la escasez de recursos es cada vez más pronunciada, lo que impide aumentar el número y calidad de tales derechos. En este panorama es posible identificar dos importantes problemas de la ciudadanía representados, por un lado, por la disponibilidad de bienes (*provisions*) y, por el otro, por el derecho de acceso a los mismos (*entitlement*).¹⁰⁰ Siguiendo muy de cerca los pasos del economista de Oxford, Amartya Sen, se sostiene que los derechos de acceso expresan una relación entre las personas y los productos de consumo mediante el cual se legitima tal acceso.¹⁰¹ Los derechos de acceso conceden una pretensión legítima sobre las cosas.

de los “viejos derechos” a nuevos estratos de la sociedad: Cfr. Marshall, Thomas H., “Citizenship and social class”, en *Class, citizenship and social development*, *op. cit.*, pp. 71-134.

99 Dahrendorf, Ralf, “Le Chances di vita”, en *Le libertà dei contemporanei*, Biblioteca della libertà, núm. 76, enero-marzo de 1980, pp. 23-43.

100 *Ibid.*, p. XIV.

101 Sen, Amartya, *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*, Oxford University Press, Oxford, 1981; y del mismo autor, *Food, economic, and entitlements*, Wider/ONU, Helsinki, 1986.

De este modo, lo que explica el hambre, las enfermedades y los grandes desastres sociales que afectan a la parte más pobre del planeta no es la disponibilidad de los bienes sino la combinación de las formas para acceder a los mismos. Sobre la base de esta constatación Amartya Sen identifica la existencia de un conjunto inexpugnable de barreras sociales que impiden el pleno disfrute de los bienes de consumo.¹⁰² Al respecto, si no es que los bienes han escaseado, lo que resulta indispensable es reducir los privilegios. Es justamente “un estatus preciso fundamental de renta y de derechos sociales” lo que puede constituir la parte básica de la idea de ciudadanía.¹⁰³ En la definición de tal estatus y en la elección de los caminos para su realización los reformadores liberales y los reformadores sociales se dividen. Los primeros prefieren fundamentar su acción sobre la base de una “sociedad de ciudadanos” caracterizada de una forma menos romántica a la que proponen algunos grupos de reformadores sociales; ambos, sin embargo, proponen tomar distancia de aquellas estrategias que buscan la construcción de un Estado grande, omnipresente y burocratizado. La limitación del Estado, según Dahrendorf, forma parte de las reformas necesarias para la construcción de la “sociedad abierta”.

En los últimos tiempos hemos asistido al desarrollo de una doble tensión en el planeta: por un lado, al crecimiento de la riqueza para una parte (la menor) de la población del mundo y, por el otro, el hambre, las enfermedades y la tiranía que sufre el mundo menos desarrollado. Asistimos incluso al desarrollo –en el interior de las mismas sociedades– de un fenómeno de crecimiento de los bienes disponibles (sobreoferta) que no siempre se corresponde con el incremento y extensión de los derechos

102 “Analizando con mucha atención los datos disponibles Sen estableció que durante las grandes catástrofes de carestía en Bengala (1943), en Etiopía (1972-74) y en Bangladesh (1974-75) no escaseaban los bienes alimenticios. En algunos casos como en Bengala, en el año en que se registró el mayor número de muertes por hambre, había incluso más arroz que durante los años precedentes. Y no se trataba ni siquiera de un problema de distribución. No sólo había medios disponibles de transporte, sino que existían incluso suficientes alimentos en las cercanías de los hambrientos. ¿Cuál fue entonces el motivo real de la carestía? Éste es el problema de Sen”: *Cfr.* Dahrendorf, Ralf, *Per un nuovo liberalismo*, *op. cit.*, p. 12.

103 Dahrendorf, Ralf, “Se prevalgono i particolarismi”, en *Sinistra punto zero*, *op. cit.*, p. 103.

sociales y políticos de ciudadanía. Los reclamos de bienestar compiten con las exigencias de justicia. En este punto algunos autores identifican el moderno conflicto social, que se traduce en una disputa entre quienes desean incrementar la riqueza y quienes desean consolidar los derechos civiles.¹⁰⁴ La política del futuro no está en la elección de una de las dos vías, sino en su mediación, es decir, en una mediación que no elimina el conflicto, sino más bien lo hace dar un paso adelante. En tal situación resulta necesario construir una nueva alianza entre el liberalismo constitucional y la reforma social.¹⁰⁵ Debemos precisar que si bien dicha mediación resulta difícil, al mismo tiempo, es indispensable para la creación de una sociedad civil mundial. En la medida en que prevalezca la mediación, el conflicto será “domesticado” por las instituciones que lo harán socialmente útil.¹⁰⁶ En este sentido la política de la libertad puede transformarse en la política del conflicto conveniente.

La teoría moderna de la ciudadanía, que surgió con el pensamiento de Thomas Paine, se desarrolló con Thomas Marshall como una lucha entre el sistema de clases sociales y los derechos de los ciudadanos.¹⁰⁷ El sistema de clases utiliza el mercado para otorgar poder y ventajas sociales, y el resultado típico de la mercantilización del estatus social es la desigualdad. La ciudadanía se relaciona con el Estado para demandar derechos para sus miembros y, a cambio, el Estado le impone deberes como el servicio militar o el respeto a las leyes vigentes. La visión consensual y cooperativa de la política de la que se nutre el ideal ciudadano encuentra en Kant una concepción cosmopolita del individuo que resalta un aspecto positivo del conflicto social y político que se espera controlar a través de un poder soberano fundado en la ética. En este sentido, Kant concibe la “fecundidad del antagonismo”, es decir, un antagonismo entre de los individuos que se encuentra en el origen del desarrollo civil y es el medio

104 Dahrendorf, Ralf, “Ripensare la democrazia”, en *La democrazia in Europa*, *op. cit.*, p. 117.

105 Dahrendorf, Ralf, 1989. *Riflessioni sulla rivoluzione in Europa*, *op. cit.*, p. 63.

106 Dahrendorf, Ralf, *Il conflitto sociale nella modernità*, Bari, Laterza, 1990, pp. IX-XI.

107 Marshall, Thomas H., “Citizenship and social class”, en *Class, citizenship and social development*, *op. cit.*, p. 89.

que impulsa la naturaleza. De acuerdo con Kant, el hombre se caracteriza por su “insociable socialidad” ya que las personas manifiestan una fuerte inclinación por unirse en sociedad, mientras se produce continuamente una fuerte tendencia a la disociación.¹⁰⁸ En efecto, las características de los individuos entre ellas el egoísmo, sobre todo, y la resistencia de cada uno contra todos evidencian, según Kant, una calidad antisocial. El contraste y la lucha representan la fuerza motora de la civilización y el progreso que consideran necesaria una coexistencia que “discipline” el conflicto sin eliminar los antagonismos naturales. Kant considera que la noción de derecho está vinculada estrechamente con la noción de coacción y conflicto: “por lo tanto la coacción es un concepto antitético de la libertad, pero en cuanto surge como remedio a una ausencia de libertad precedente [...] aun siendo antitética a la libertad, la coacción es necesaria para la conservación de la libertad”.¹⁰⁹ Por eso el paso que Kant propone para preservar la libertad está representado por la construcción de una “ciudadanía cosmopolita”.

Si una sociedad política no comparte una norma común para la solución de los conflictos entrará en pugna en cada caso, proceso que genera las condiciones para una guerra civil. El creciente poder de la ciudadanía se inicia con la idea de “modernidad política” que incluye los derechos fundamentales de *habeas corpus* en el siglo XVIII y avanza con la aparición del sufragio universal y la formación de los grandes partidos políticos de masa en el siglo XIX. El siglo XIX marcó la ampliación de los derechos sociales a las pensiones, los servicios de salud y la educación. Existen fundadas opiniones de que el siglo XIX representa el siglo de las diferencias culturales asociadas a la política, por lo que el sistema de la ciudadanía ha encontrado en el espacio de los derechos su actual campo de batalla.¹¹⁰ En el siglo XIX se impone la temática de los

108 Kant, Emmanuel, *Scritti politici*, UTET, Turín, 1965, p. 128.

109 Bobbio, Norberto, *Diritto e stato nel pensiero di Emanuele Kant*, Giappichelli, Turín, 1969, pp. 131-132.

110 “Sería impensable un derecho colectivo que no fuese el conjunto o suma de derechos individuales”: Cfr. Frederico Marés, Carlos, “Los indios y sus derechos invisibles”, en Gómez, Magdalena, *Derecho indígena*, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México, 1997, p. 147.

derechos colectivos, los derechos culturales y los derechos difusos. De este tipo de derechos el titular no es un individuo agraviado, sino un conjunto de ellos que se individualizan mediante una protección genérica. Los derechos colectivos, culturales o difusos representan el problema de la ciudadanía en relación con el paradigma democrático en cuanto un conjunto de derechos políticos, económicos, sociales y culturales relacionados con la vida colectiva y la búsqueda de legitimación y gobernabilidad. Hubo una clara transición de los derechos individuales típicos del liberalismo al derecho de las minorías, y de éste a los derechos colectivos, representados por un nuevo sujeto de derecho: los pueblos indígenas.¹¹¹ La ciudadanía exige la creación de nuevos derechos y la expansión de los derechos ya existentes a los ámbitos de la sociedad que son nuevos o bien habían permanecido al margen.

111 “El reconocimiento de los derechos de las minorías en los Estados nacionales y la protección de sus derechos pronto mostró su insuficiencia para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, sobre todo en aquellos casos donde siendo mayoría eran tratados como minorías por estar sometidos al poder y a la voluntad de una minoría social”: *Cfr.* López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Conaculta, México, 2002, p. 21.

DIVERSIDAD Y POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO

La sociedad multicultural se funda en la diversidad, un concepto que proviene del latín *diversum* que significa “orientado en dirección opuesta”. La diversidad representa una relación de alteridad o diferencia. Reconocer la diversidad del otro permite establecer con claridad los límites del propio espacio psíquico y existencial. El individuo se reconoce al diferenciarse de aquellos que no son iguales. La percepción de la diversidad es una característica fundante del yo, puesto que permite el reconocimiento de las propias acciones, sentimientos, gustos y deseos que son diversos de los de los otros.¹¹² La percepción de la diversidad puede inducir situaciones patológicas cuando los individuos pertenecen a grupos débiles como las minorías. En este caso los grupos no se reconocen como diversos sino que se consideran inferiores mediante una simplificación de la dicotomía: bueno-malo y amigo-enemigo. En el grupo existe un grado de cohesión proporcional a su capacidad estratégica para diferenciarse de los otros grupos. Como el individuo, el grupo también puede mantener una actitud cerrada –una “jaula autodefensiva”– contra los aspectos de la diversidad que

112 Wieviorka, Michel, “Introduction”, en *La différence culturelle. Une reformulation des débats*, Wieviorka, Michel y Ohana, Jocelyne (comps.), Colloque de Cerisy, Éditions Balland, París, 2001, pp. 7-14.

considera negativos, asimilando a sus propios miembros en un proceso de homologación autoritaria mediante la creación de estereotipos y exclusiones, rechazando todo aquello que no pertenezca al propio grupo. El significado positivo de la diversidad, en cuanto principio fundante de la identidad, se expresa en el diálogo con el otro, pero puede transformarse en un significado negativo cuando la respuesta es una actitud de incompreensión y rechazo del otro. Alain Touraine considera que la identidad colectiva se construye a partir de una relación conflictiva con el adversario y a través del reconocimiento de un objeto de lucha.¹¹³ La identidad es la forma en que un actor social se define a sí mismo. Es también el conjunto de imágenes, mitos y discursos que permiten al actor reconocerse como tal frente al “adversario”. La identidad está ligada a factores adscriptivos (factores que no dependen del sujeto sino que se adscriben a éste por su origen), suele defender las tradiciones, apelar al pasado inmemorial del grupo y basarse en arquetipos. La identidad tradicionalista o comunitaria permite una cohesión social que se expresa a través de mitos y rituales. En el extremo, la identidad colectiva puede encerrarse en estereotipos. Tiene razón Michel Wieviorka cuando afirma que el actor es estigmatizado y asimila sin cuestionar los atributos y rasgos colectivos raciales, étnicos, de orientación sexual o religiosa, ideológica o política, clasista o nacional.¹¹⁴ En las sociedades complejas, modernas, desarrolladas y pluralistas de nuestros días la identidad es por lo general la manifestación de la capacidad estratégica de los actores sociales. Deja de ser un valor sustantivo y se transforma en un recurso de poder.

Debemos estimular el “mutuo reconocimiento” de los derechos ya que éstos representan el conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de fraternidad, solidaridad, dignidad, libertad e igualdad humanas, las cuales han sido reconocidas por los sistemas jurídicos democráticos. De lo que se trata es de ejercer tales derechos en todas sus dimensiones. Para la “inclusión del otro” es necesaria una tolerancia multicultural como método de convivencia que establece las reglas básicas que garantizan los derechos y las obligaciones de grupos e

113 Touraine, Alain, *La producción de la sociedad*, IIS-UNAM, México, 1995, pp. 58-79.

114 Wieviorka, Michel, *El espacio del racismo*, Paidós, Barcelona, 1992, pp. 119-138.

individuos. Requerimos de una tolerancia multicultural que permita introducir nuevas formas de cooperación política y social a través de la mediación, la persuasión, el convencimiento y el diálogo, estableciendo reglas de convivencia entre los diferentes grupos sociales sin que exista subordinación o discriminación de algún tipo.

Cuando analizamos la evolución histórica de nuestras culturas latinoamericanas observamos que en las sociedades en vías de democratización se desarrollan distintas formas de exclusión e intolerancia. En nuestros días, incluso en lo que se refiere al Estado democrático observamos la aparición de formas “modernas” de intolerancia originadas en prejuicios y actitudes de rechazo contra la diversidad social. Las diferentes formas de exclusión hacen referencia a actitudes de intolerancia al menos en los siguientes planos:

- 1) *Intolerancia social* que produce discriminación, estereotipos, indiferencia, escepticismo, marginación de grupos vulnerables y servidumbre de género;
- 2) *Intolerancia cultural* que se expresa en racismo, persecución de minorías, segregación, xenofobia y nacionalismo acentuado;
- 3) *Intolerancia política* que plantea novedosas concepciones del enemigo y del conflicto político; y
- 4) *Intolerancia económica* que proyecta formas de exclusión en el mercado y el espacio público.

Un elemento que permite distinguir estas formas de intolerancia son los diferentes grados de intensidad y los ámbitos en que opera la exclusión. La mayoría de las interpretaciones concuerdan sobre el reclamo de inclusión social y política en las sociedades democráticas de nuestro tiempo.¹¹⁵ La idea tradicional de comunidad asociativa

115 “En el conflicto con el EZLN en México no se negocia la resolución de una guerra civil y la refundación constitucional como en El Salvador, tampoco el desmantelamiento de un Estado contrainsurgente del tipo guatemalteco; se trata, más bien, de resolver un conflicto político a través de la inclusión del movimiento y su vanguardia al cauce de la participación legal (...) En consecuencia, las reformas conducentes a la solución del conflicto apuntan más a la extensión de derechos de orden cultural y político que a la redefinición constitucional”: Arias Marín, Alan, *EZLN. Violencia, derechos culturales y democracia*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003, p. 15.

se ha eclipsado por el pronunciado individualismo moderno que representa una tensión entre tradicionalismo y modernización, entre universalismo y particularismos. Los particularismos generan un conjunto de tensiones sociales de tipo étnico, lingüístico, religioso y cultural que en muchas ocasiones transforman la convivencia y producen conflictos. En las actuales sociedades la intolerancia social pone en evidencia –para decirlo con palabras de Norberto Bobbio– una de las “promesas que la democracia no mantuvo” y que recuerda los fracasos del régimen democrático para promover una educación para la vida civil y la tolerancia.¹¹⁶ Las intolerancias son muy difíciles de erradicar en todos los tiempos y periodos históricos. La intolerancia social es un fenómeno cotidiano relacionado con el “conflicto natural” entre personas, incluso puede decirse que todos los individuos de una sociedad compleja sufren y, a su vez, generan intolerancias sociales.¹¹⁷ El no reconocimiento es una forma de intolerancia social de “cuello blanco”. En la escala de las intolerancias sociales es posible imaginar una secuencia que podría tener el siguiente orden: indiferencia, escepticismo y estereotipo. Conceptos a los que volveremos más adelante.¹¹⁸

El reconocimiento legal de la diversidad es la condición para que prospere la sociedad de derechos compartidos entre todos sus individuos, minorías y colectivos de distinta clase. Sin embargo, el reconocimiento no basta para asegurar la libertad y la igualdad en una sociedad pluricultural. Hay que avanzar al mismo tiempo en un plano cívico-moral: el del respeto social a la diversidad. Ésta es la condición para que la sociedad de derechos compartidos cuente con la base y el esfuerzo de una cultura también compartida. La diversidad es un valor básico de la sociedad global. Un mundo diverso es bueno en sí mismo y no es contrario de la globalidad, es, más bien, su complemento. Si la sociedad se globaliza sus diferencias pueden verse y apreciarse mejor. Los dos rasgos son posibles a la vez. En algunos sectores sociales hay problemas para reconocer las diferentes identidades de los grupos y sus derechos como ciuda-

116 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 56.

117 Bobbio, Norberto, *Le ragioni della tolleranza*, en “Mondoperaio”, núm. 11, año 39, noviembre de 1986, pp. 28-34.

118 Véase *Infra*, pp. 90-91.

danos. La inexistencia de una *política del reconocimiento* entre los distintos sujetos sociales, así como la exclusión y discriminación de importantes grupos minoritarios es característica de los regímenes antidemocráticos.¹¹⁹ Por lo tanto, la política del futuro próximo debe orientarse a la elaboración de estrategias para hallar nuevas modalidades de interacción entre mayorías y minorías que permitan preservar en primer lugar, el derecho a las diferencias políticas y culturales de los grupos, y en segundo, el mantenimiento del orden institucional como único espacio posible en el que los derechos pueden garantizarse. Éste es quizá el mayor desafío de nuestro tiempo puesto que la agudización de las diferencias producidas por la aparición de las nuevas identidades colectivas puede abrir el espacio, a su vez, al conflicto. Desde un discurso democrático no existen criterios para justificar la exclusión y segregación política de los grupos portadores de la diversidad. Debemos luchar por el establecimiento de derechos universales de ciudadanía suficientemente sensibles a las diferencias, en una perspectiva donde la inclusión no signifique homologación, asimilación o rechazo de lo diverso, sino apertura hacia todos, pero sobre todo, hacia quienes son extraños para nosotros y que, en algunos casos, desean mantener tal condición.¹²⁰ El respeto igualitario por cualquiera no se dirige a quienes son iguales a nosotros, sino más bien a la persona misma del otro o de los otros, en su diversidad, alteridad, heterogeneidad y diferencia específicas. Por lo tanto, la inclusión es una responsabilidad solidaria hacia los otros, que debemos considerar uno más de nosotros.¹²¹

Los diversos movimientos sociales que luchan por reconocimiento de las diferencias culturales han dado origen a una nueva retórica de la cultura y de la identidad frente a la pérdida de fuerza y capacidad explicativa de los grandes relatos de la modernidad. Las raíces identitarias, el sentido de pertenencia y la singularidad grupal reclaman hoy la atención plena de la agenda pública. En el contexto de la creciente sensibilidad hacia las diferencias culturales es posible observar la emergencia del

119 Taylor, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 34.

120 Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona, 1999, pp.77-84.

121 Philips, Anne, *Why worry about multiculturalism?*, en "Dissent", Winter, 1997, p. 56.

multiculturalismo en la agenda política sobre todo gracias a la importante obra de Will Kymlicka. La identidad humana, que se crea en respuesta a nuestras relaciones incluye nuestros diálogos reales –e incluso imaginarios– con los demás. Por lo tanto, la dicotomía entre los individuos atomistas y los individuos socialmente conformados –que plantean algunos teóricos de la política– es falsa. Si la identidad humana se crea y se constituye de manera dialógica, el reconocimiento público de nuestra identidad requiere una política que abra los espacios necesarios para deliberar públicamente sobre aquellos aspectos que compartimos o que podemos compartir con otros ciudadanos. La inclusión representa un “nosotros flexible”, es decir, una comunidad que, rechazando cualquier forma de fundamentalismo, extiende cada vez más su ámbito de inclusión. La “política de reconocimiento” como la llama Taylor, desconfía de toda diferenciación y a la vez es sensible a las tendencias homogeneizantes –incluso totalitarias– de una política del bien común, en la que éste refleja la identidad universal de todos y cada uno de los ciudadanos. Según este plan la exigencia del reconocimiento puede satisfacerse, pero sólo después de ser disciplinada social y políticamente, de modo que las personas puedan jactarse de ser un poco más que ciudadanos iguales y, por tanto, esperen que se les reconozca públicamente como tales. Con razón Taylor argumenta que éste es un precio excesivo por la política del reconocimiento. Las democracias liberales no pueden considerar a la ciudadanía como una identidad universal general, esencialmente porque cada persona es única, es un individuo creativo y creador de sí mismo, como afirmaba John Stuart Mill.¹²²

122 Gozzi, Gustavo, *Democrazia e diritti*, Laterza, Roma, 1999, pp. 289-313.

MULTICULTURALISMO Y ALTERIDAD

Actualmente observamos en México la insuficiencia de la noción clásica de ciudadanía para explicar los auténticos problemas de la convivencia política y social de nuestro tiempo. Por lo tanto, surge la necesidad de transitar hacia prácticas e interpretaciones que permitan entender las nuevas formas de pertenencia política y multicultural que comienzan a desarrollarse en nuestro país y cuyo ejemplo más claro es el movimiento indígena. En efecto, la temática de los derechos colectivos plantea el problema del “constitucionalismo multicultural” y del pluralismo jurídico.¹²³ La agenda política de los tiempos actuales se inscribe en la disputa sobre *cómo debe vivirse la vida y por qué*.¹²⁴ Y para responder los dilemas que expresa es necesario imaginar una concepción de la “tolerancia multicultural” en el marco de una gran diversidad étnica y política, que tome en cuenta los derechos de las minorías, el

123 Clavero, Bartolomé, “Multiculturalismo y monoconstitucionalismo de lengua castellana en América”, en Gómez, Magdalena, *Derecho indígena*, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México, 1997, pp. 65-119.

124 Touraine, Alain, *¿Podremos vivir juntos?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997, pp. 207-215.

relativismo de los valores y la fundamentación racional de las normas morales.¹²⁵ La nueva ciudadanía pluralista que se ha venido desarrollando en los últimos tiempos presupone una serie de políticas públicas que permitan a los grupos hacer un “uso efectivo” de sus derechos, cosa que no ocurre en nuestro país. La igualdad de derechos en que se fundamenta la tolerancia multicultural no significa sólo un trato idéntico; significa, más bien, el considerar la presencia del *otro*, justamente en cuanto diverso, como un dato irrenunciable de nuestra misma socialidad.¹²⁶ Debemos entender que el pluralismo es un recurso y una fuente de riqueza para cualquier sociedad.¹²⁷ La libertad de un individuo no termina donde inicia la libertad del otro, más bien, la libertad del otro constituye, hoy por hoy, la principal condición para la afirmación de la propia libertad. Debemos estimular el *mutuo reconocimiento* de los derechos ya que éstos representan el conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias de fraternidad, solidaridad, dignidad, libertad e igualdad humanas, reconocidas por los ordenamientos jurídicos democráticos.¹²⁸ Se trata de ejercer tales derechos en todas sus dimensiones. Para la “inclusión del otro” es necesaria una tolerancia multicultural en cuanto método de convivencia que establece las reglas básicas que garantizan los derechos y obligaciones de grupos e individuos.¹²⁹ El debate sobre la relación entre el creciente carácter multicultural de nuestras sociedades y el problema de la vigencia de los derechos humanos se encuentra en proceso, por lo que aquí intentaré tejer un nexo con algunos de los pares conceptuales que integran la discusión y que desde mi perspectiva podrían ser: ciudadanía-minorías, alteridad-identidad, racismo-discriminación, nación-nacionalismo y diversidad cultural-intolerancia.¹³⁰

125 Besussi, Antonella, “La città dei simili e la città dei diversi”, en *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Il Mulino, Bologna, 1994, pp. 89-104.

126 Dahrendorf, Ralf, “Il multiculturalismo”, en *Diari europei*, Laterza, Bari, 1996, pp. 100-111.

127 Gambino, Antonio, *Gli altri e noi: la sfida del multiculturalismo*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 23.

128 Horton, John, *Multiculturalism and toleration*, St. Martin’s Press, New York, 1993, p. 19.

129 Rusconi, Gian Enrico, *Multiculturalismo e cittadinanza democratica*, en “Teoria Politica”, XII, núm. 3, pp. 17-22.

130 Honnet, Axel, *The struggle for recognition. The moral grammar of social conflicts*, Polity Press, Cambridge, 1995, p. 27.

Iniciemos señalando que la ciencia política aún debe encontrar respuestas y explicaciones satisfactorias respecto a un conjunto de nuevos problemas de gran impacto social, cultural, político y económico que afectan a nuestras sociedades entre los que podemos destacar:

- a) La aparición de formas no convencionales de ciudadanía portadoras de nuevas identidades que se confrontan en el espacio público expresando la posibilidad de ejercer y hacer efectivos un conjunto de derechos colectivos;
- b) Los fenómenos de la globalización que colocan en serio cuestionamiento el papel de las élites culturales y su responsabilidad para formular nuevas propuestas civilizatorias basadas en la inclusión de la diferencia multicultural;
- c) Los fenómenos de exclusión que producen movimientos sociales e identidades cuyo objetivo es realizar el pleno ejercicio de los derechos humanos en una visión integral que involucra tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales;
- d) La creciente desigualdad y complejidad social que produce prejuicios, estereotipos y estigmas culturales al interior de las comunidades con el consecuente incremento de los conflictos.

Las preguntas que aparecen son: ¿qué significa ser miembro de una nación-Estado en un mundo globalizado e internacionalizado?, ¿cómo y qué tipo de identidad se produce en las “comunidades de excepción”?, ¿cómo es posible el reconocimiento efectivo de derechos colectivos particulares en un marco de valores y derechos universales? Estas dudas exigen redefinir la noción de ciudadanía en cuanto conjunto de derechos y deberes para todos los miembros de la comunidad política.¹³¹ Todo grupo humano tiene sus formas de vida, instituciones y creencias particulares, pero además, considera que éstas tienen una validez universal incluso para quienes son miembros de otro grupo social o se asumen diferentes.¹³² La alteridad multicultural plantea el problema del *otro* es decir, del representante o portador de las diferencias que pueden ser físicas o culturales. En

131 Linz, Juan, “Multiculturalismo, pluralismo y democracia”, en *Ágora*, núm, 2, 1995, p. 18.

132 Todorov, Tzevetan, *Nosotros y los otros*, Siglo XXI Editores, México, 1991, p. 56.

las nuevas condiciones este *otro* se convierte fácilmente en un transgresor del orden social. Por lo tanto, la alteridad puede producir intolerancia social a través de una relación de desigualdad entre alguien que es “fuerte” ya sea por su poder económico o social y alguien que es “débil” en la esfera pública. Las sociedades contemporáneas han comenzado a ampliar sus espacios democráticos a medida que surgen y se desarrollan nuevos centros de poder con mayor autonomía, tanto en la esfera política como en la social. El pluralismo social constituye una de las condiciones para consolidar la democracia y mantener el conjunto de reglas del juego político y de las mutuas garantías que permiten una existencia cooperativa entre los actores. El pluralismo constituye el contexto de una sociedad compleja que se integra por numerosos grupos que asumen la tarea de limitar, contrastar y controlar el poder que se ha identificado históricamente con el Estado.¹³³ El pluralismo social genera relaciones de poder entre posiciones que manifiestan una fuerza diferenciada. Aquí la dicotomía es “fuerte-débil” en términos sociales. Al interior del pluralismo social también pueden existir prácticas autoritarias que representan un caldo de cultivo para la aparición de distintas formas de intolerancia. El pluralismo no siempre es democrático dado que también pueden aparecer a su interior marginaciones o persecuciones de grupos minoritarios.¹³⁴ El pluralismo evoca un estado de cosas en el que no existe una sola posición hegemónica en un espacio social que manifiesta diversidad de centros de poder que se encuentran perfectamente organizados y funcionales al margen del Estado.¹³⁵ El pluralismo también hace referencia a diversos particularismos que aparecen en las sociedades modernas bajo la forma de marginación o exclusión y a veces incluso como secesión, proyectando autonomías radicales.¹³⁶ En este punto se plantea la necesaria separación analítica entre soberanía y autonomía.

133 Touraine, Alain, “Formas de movilización”, en *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, OIT/PREALC, Santiago, 1987, pp. 85-111.

134 Dubet, Francois, “De la sociología de la identidad a la sociología del sujeto”, en *Estudios sociológicos*, Colmex, núm. 22, septiembre-diciembre de 1989, p. 28.

135 Passerin d’Entrevés, Maurizio, *La teoria della cittadinanza nella filosofia politica di Hannah Arendt*, ICPS, Universitat Autònoma de Barcelona, WP 102, 1995, p. 5.

136 Mouffé Chantal, *Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 11.

El pluralismo radical se caracteriza por la existencia de fuertes tendencias centrífugas y desestabilizadoras al interior del cuerpo social. El pluralismo es *político* cuando se refiere al sistema de renovación periódica del consenso; es *cultural* cuando se refiere al espacio normativo de la democracia donde aparece como un valor de la diversidad; y es *societal* cuando se relaciona con la diversidad de las partes compatibles con el orden social. El mantenimiento de la democracia requiere de un sistema plural que sea, al mismo tiempo, un sistema competitivo. El pluralismo representa una condición necesaria pero no suficiente para la construcción democrática; cuando se polariza o fragmenta puede favorecer el desarrollo de la intolerancia social. En una situación de pluralismo social extremo es probable que la comprensión de la diversidad se dificulte por la existencia de estereotipos, prejuicios, mitos o construcciones distorsionadas acerca de la realidad misma de la diversidad. El rechazo a la diferencia deriva de actitudes sociales que la mayoría de las veces se sustentan en tradiciones y costumbres puramente emotivas.¹³⁷ Los estereotipos representan percepciones más o menos rígidas y muy simplificadoras. El estereotipo distorsiona la realidad específica de personas y grupos sociales. De esta manera podemos concebirlo como un conjunto de opiniones que producen juicios sobre las cosas sin tener cabal conocimiento de ellas. El estereotipo se relaciona con la parcialidad, la arbitrariedad, la obstinación y el error, mientras que la indiferencia que se sintetiza en la máxima: “todo está bien si no me afecta”. La indiferencia designa una actitud de neutralidad con respecto a los contenidos morales de las acciones posibles. Se relaciona con la decisión del individuo y la elección moral que enfrenta cada vez que debe optar entre alternativas. La intolerancia deriva de la convicción de poseer una fuerza y verdad absolutas fomentando comportamientos poco dispuestos a la interacción social. El prejuicio se fundamenta en opiniones acríicas e irracionales pero de las cuales se derivan actitudes políticas intolerantes como sentimiento de rechazo hacia lo diferente. El rechazo puede obedecer a numerosas causas cuyo origen puede ser desde cuestiones étnicas (color de la piel, uso de dialectos, complejos de inferioridad social) hasta problemas culturales (como la discriminación o la exclusión) y, por supuesto, de tipo político (lucha por influir en la toma de decisiones en ámbitos de escasos recursos materiales). El rechazo de la dife-

137 Nederman Carg and Christian John, “Toleration today” en *Difference and dissent*, Rowman & Litterfield Publishers, Mariland, 1996, pp. 1-16.

rencia que aparece como sustento de la intolerancia social representa por lo general una oposición y una discrepancia con respecto a una o varias minorías o en relación con lo que el “sentido social” considera “irregular”, “anormal” o “diferente”.¹³⁸

La intolerancia social es una toma de posición arbitraria fundada, sobre todo, en juicios de valor que deforman la realidad para otorgar una identidad artificial a los actores y como un mecanismo para diferenciarse y separarse del *otro*. La intolerancia social comporta la opinión y el prejuicio verbal, la discriminación y el alejamiento del otro como un extraño al grupo, y por último, la agresión o la persecución. La discriminación producida por la intolerancia social parte de la diversidad o desigualdad entre grupos e individuos. Esto es importante en la medida en que con frecuencia “a una desigualdad natural se sobrepone una desigualdad social sin que se reconozca como tal”. En el pensamiento político la distinción clásica entre desigualdades naturales y desigualdades sociales ofrece por un lado, una concepción que considera que la mayor parte de las desigualdades son naturales y que, por lo tanto, son difícilmente superables; y por otro, una interpretación de la desigualdad que considera necesario luchar por mayor igualdad en la medida en que las desigualdades son sólo sociales e históricas, artificiales, y por eso pueden eliminarse. La distinción entre desigualdades naturales y desigualdades sociales es característica de la intolerancia social. La convivencia con la diversidad introduce un factor de alarma e inestabilidad en la vida colectiva que muchas veces genera formas de intolerancia social por este rechazo a lo diferente que como tal, se considera desconocido o amenazante.¹³⁹ Los primeros que sufren de las iras homologantes y unificadoras dentro de cada conglomerado social son los grupos en desventaja que reivindican su derecho a la diversidad. La exigencia de uniformidad social modela la experiencia del individuo ya que la idea de grupo adquiere un valor funcional orientado a la integración y a una concepción organicista de la sociedad.¹⁴⁰ La intolerancia social implica falta de racionalidad y de justicia, pero sobre todo, falta de solidaridad en las actitudes con respecto a los miembros de los otros grupos débiles en el espacio público.

138 Wieviorka, Michel, “La notion de culture”, *La différence*, Balland, París, 2001, pp. 18-23.

139 Beiner, Roland, *et.al.*, *Theorizing citizenship*, State University of New York Press, Nueva York, 1995, pp. 29-33.

140 Bader, Veit, “Citizenship and exclusion”, en *Political Theory*, vol. 23, núm. 2, mayo de 1995, pp. 211-243.

DERECHOS COLECTIVOS: CONDICIONES POLÍTICAS Y CULTURALES DE LA AUTODETERMINACIÓN

Suele afirmarse que los pueblos indígenas tienen los siguientes derechos colectivos: libre determinación a través de la autonomía; acceso a la tierra, al territorio y a los recursos naturales; participación y representación política local y nacional; y derecho a la consulta y participación en el diseño y aplicación de programas públicos, así como a la preservación de sus culturas.¹⁴¹ El principal punto de inflexión que ha tenido la lucha por el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas fue el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994; a partir de esta fecha la problemática indígena se colocó en la agenda política y social de México. En el caso mexicano el tema de los derechos colectivos se relaciona con los nuevos pobladores de los espacios públicos y con la construcción de “lo colectivo”. Los derechos colectivos proyectan la problemática relativa a las identidades públicas, las nuevas formas de estatalidad, el espacio territorial e histórico, y la visibilidad política de las minorías. Generalmente se afirma que los derechos colectivos se corresponden con los denominados derechos de

141 Según han manifestado los mismos pueblos indígenas en los Acuerdos de San Andrés: *Cfr. Acuerdo del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre Derechos y Cultura Indígena*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1996.

tercera generación, derechos colectivos o derechos difusos. Los derechos colectivos son derechos humanos específicos de los cuales son titulares ciertos grupos. Los derechos colectivos se distinguen de otros derechos porque es relativamente posible determinar quiénes concretamente pueden reclamarlos o son afectados por su violación. De esta suerte, los derechos al desarrollo o a la paz son derechos difusos en cuanto su violación nos afecta a todos pero no es posible determinar específicamente a quiénes. En contraste, los derechos colectivos tienden a referirse a grupos más específicos. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas son propios de quienes los integran. Los derechos colectivos son derechos de tercera generación porque su reconocimiento internacional ha sido históricamente posterior a la de los derechos civiles y políticos, considerados de primera generación, y a la de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que se corresponden con los de segunda generación. Los derechos colectivos son diversos pero no opuestos a los derechos humanos individuales. De hecho, los derechos colectivos incluyen derechos individuales en cuanto los grupos humanos que son sus titulares están formados por individuos y en cuanto crean condiciones para el ejercicio de los derechos individuales. De este modo, por ejemplo, los derechos colectivos de los pueblos indígenas implican y protegen el derecho individual a la cultura de cada persona. El derecho colectivo a un medio ambiente sano ampara tanto la salud de la comunidad como la de cada uno de los individuos que la forman. Sin embargo, los derechos colectivos son indivisibles: son derechos del grupo y de todos y cada uno de sus miembros individuales, pero nunca de sólo uno o algunos de ellos, con abstracción del grupo. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos considera que algunos derechos colectivos son el derecho al desarrollo, a la paz, al patrimonio artístico y cultural, a un medio ambiente sano, así como los derechos de los consumidores. Un lugar especial en la caracterización de los derechos colectivos lo ocupan los derechos de los pueblos indígenas, definidos por algunos autores como “derechos étnicos”.

Los desafíos que plantean los derechos colectivos son en parte similares a los que plantean otros derechos de tercera generación y los derechos económicos, sociales y culturales. El principal desafío es el desarrollo y aplicación de los mecanismos concretos que aseguren un más efectivo ejercicio de estos derechos. Estos mecanismos incluyen el fortalecimiento de garantías constitucionales como el amparo y la ampliación de facultades y atribuciones de las instituciones y órganos autónomos del Estado del sistema no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos. Los dere-

chos colectivos pueden desarrollarse a partir de reformas legales o nuevas leyes que permitan que los grupos y las comunidades indígenas puedan reclamar estos derechos. Un papel no menor lo tienen los programas de difusión y educación masiva respecto a los derechos colectivos. Así como la inclusión de la defensa de estos derechos en las agendas de los movimientos sociales. Para el ejercicio efectivo de los derechos colectivos son necesarias, pero no suficientes, normas constitucionales y legales. Se requiere que la sociedad organizada conozca y defienda activamente estos derechos, que los funcionarios de las instituciones públicas y privadas actúen acorde a ellos y sean sancionados cuando los contravengan. Los derechos nacen cuando la sociedad organizada los ha conocido y reclamado vigorosamente. Los derechos colectivos plantean la toma de conciencia sobre la igualdad de todas las personas humanas. Una de las grandes aportaciones a la comprensión de esta igualdad ha sido el reconocimiento de la diferencia de los seres humanos por razón de la lengua, cultura o pertenencia a un pueblo concreto. Los derechos individuales a la igualdad y a la diferencia sólo pueden realizarse plenamente dentro del marco de los pueblos concretos en relación a uno de los cuales cada persona se identifica. Cada pueblo es el sujeto exclusivo de sus propios derechos colectivos e inalienables a la igualdad y a la diferencia.

Distintos textos de la ONU como los Pactos Internacionales de Derechos Políticos y Civiles o de Derechos Sociales, Económicos y Culturales precisan el alcance de los derechos colectivos.¹⁴² La organización de la sociedad humana ha institucionalizado, en el derecho internacional, desigualdades y discriminaciones entre los pueblos y comunidades, y para combatir estas formas de exclusión los pueblos pueden ejercer su derecho a la autodeterminación y tomar en sus manos la soberanía y la independencia que les corresponde, profundizando en su cohesión interna y en su solidaridad con los otros pueblos. Se parte del principio de que los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho a reestablecer su unidad lingüística, cultural y las restantes prerrogativas que les sean propias así como a disponer de los recursos naturales del propio territorio y, en su caso, de las aguas territoriales que en ellos estén incluidas y utilizarlos

142 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, vinculación de México, 23 de marzo de 1976, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vinculación de México, 23 de marzo de 1981, en *Instrumentos internacionales y regionales americanos de derechos humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2000, pp. 251-275 y 337-350, respectivamente.

para el desarrollo, progreso y bienestar de sus miembros. Los derechos colectivos plantean el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas y el derecho a su uso cotidiano en todos los órdenes de la vida social, política, económica, jurídica, administrativa o educativa. El reconocimiento de la autonomía territorial y el derecho al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, renovables y no renovables, así como de las formas tradicionales de cada pueblo para la tenencia de la tierra, implica también que se respete la propiedad comunal y ancestral de los pueblos originarios.

Se habla de derechos colectivos y del fracaso de la propuesta de integración con los pueblos indígenas por parte del Estado mexicano, en cuyo ordenamiento jurídico “ninguna de las llamadas ‘garantías individuales’ permite la adaptación a estos derechos colectivos, a estos derechos de pueblo, a este nuevo sujeto jurídico”.¹⁴³ Hemos afirmado que el tema de los derechos colectivos se relaciona en lo profundo con el futuro de la democracia y de los sistemas representativos, y que un problema clave es la necesidad de construir una nueva “ciudadanía societaria” y por lo tanto, la posibilidad de “formas inéditas de estatalidad” que se correspondan con las transformaciones de la esfera pública territorial. Los derechos colectivos plantean el problema –ya abordado por la teoría política– sobre las “condiciones culturales de la autodeterminación”, sobre todo a partir de la obra del canadiense Will Kymlicka,¹⁴⁴ quien a su vez sigue los pasos de los filósofos de la política John Rawls¹⁴⁵ y Michael Walzer,¹⁴⁶ así

143 “Ahora bien, además de que el actual orden jurídico no incluye los derechos colectivos, el Estado no ha sido capaz de garantizar a los integrantes de esos pueblos el ejercicio de sus derechos individuales. Esto refleja en parte el fracaso de su propuesta de integración”: *Cfr.* Gómez Rivera, Magdalena, “Derecho indígena y constitucionalidad: el caso mexicano”, en *Derecho indígena*, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México, 1997, p. 286.

144 Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996. Aunque ésta es su obra más conocida, es necesario consultar la anterior: *Introduzione alla filosofia politica contemporanea*, Feltrinelli, Milán, 1996, p. 259.

145 Rawls, John, *Liberalismo político*, Edizioni di Comunità, Milán, 1994.

146 Walzer, Michael, *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*, Basic Books, USA, 1983; destaca también su obra: *Tratado sobre la tolerancia*, Paidós, Barcelona, 1998.

como del filósofo del derecho estadounidense Ronald Dworkin,¹⁴⁷ quienes reflexionan sobre los principios de la “autodeterminación moral”. Si la autonomía individual consiste en el afirmar que la vida de cada quien está guiada por las convicciones internas y por la capacidad de formular juicios difíciles y revisados en forma continua, la autonomía colectiva tiene como punto de partida el contexto social e institucional de pertenencia. El bienestar colectivo tiene vínculos con las prácticas culturales que compartimos con otros miembros de nuestra comunidad. Éste es el terreno de encuentro entre el liberalismo y el comunitarismo, pues es necesario rechazar el individualismo abstracto del liberalismo y la prioridad ética de la comunidad sobre el individuo del comunitarismo. No obstante, prevalece la compatibilidad entre liberalismo y derechos culturales. Estos últimos, también denominados “derechos colectivos”, plantean el tema del adecuado funcionamiento de una sociedad ordenada y justa. Los derechos colectivos representan la expansión y ampliación de los derechos de ciudadanía, e invitan a hacer compatibles, junto con los derechos derivados de una ciudadanía común e igual, aquéllos derivados de diferencias de naturaleza étnica y cultural. Los derechos colectivos ayudan a comprender el problema de los derechos de las minorías. A pesar de que los titulares de los derechos colectivos son los individuos, éstos son la manifestación de una pertenencia y de una identidad. Los derechos colectivos presuponen un macrosujeto, una comunidad o un grupo, que es el titular. Por lo tanto es necesario definir a los sujetos colectivos asumiendo las distinciones entre identidades electivas e identidades adscriptivas, y entre sujetos colectivos artificiales –como pueden ser los partidos o los sindicatos–, y los grupos naturales a los cuales se pertenece por nacimiento. Éste es el típico caso de los pueblos indígenas. Los derechos culturales se interpretan como derechos a la supervivencia y a la autorreproducción sociocultural

147 Los escritos de Ronald Dworkin han renovado profundamente la tradición de la filosofía analítica del derecho en la óptica de un liberalismo basado sobre los derechos individuales. La originalidad de la teoría de Dworkin consiste en que hace derivar los derechos y los valores liberales no de la noción de ‘libertad’ sino de la noción de ‘igualdad’. Para Dworkin existen dos concepciones de igualdad. En la primera el Estado otorga un trato igual para todos los ciudadanos; en la segunda los ciudadanos deben ser tratados como iguales, reconociendo igual respeto y consideración para todas las concepciones de vida de los ciudadanos, sin alguna discriminación: *Cfr.* Dworkin, Ronald, *I fondamenti del liberalismo*, Laterza, Roma, 1996.

de las comunidades minoritarias frente a la colectividad dominante. Cuando reflexionamos sobre derechos culturales debemos evitar la confusión con las denominadas políticas de “acción afirmativa” que se orientan a crear o recrear condiciones para la igualdad de oportunidades a favor de individuos en desventaja social y, con frecuencia, integrantes de las minorías culturales. Tales programas no son tanto el efecto de una doctrina política orgánica, sino más bien del conjunto de decisiones del Poder Ejecutivo, memorandos administrativos y sentencias jurídicas adoptadas en el curso de un largo periodo. En las intenciones de los gobiernos que aplican la *affirmative action* este conjunto de políticas tienen un carácter temporal que termina cuando la discriminación inicial se considera profundamente reducida o anulada. Desde un punto de vista étnico, la acción afirmativa reconoce el desequilibrio entre grupos discriminados. Ha empezado a hablarse de acción afirmativa sobre todo a partir de los años sesenta, cuando el movimiento por los derechos civiles de los negros en los Estados Unidos desarrolló en 1965 la “doctrina de la deuda” como la denominó Malcolm X.¹⁴⁸ Estas políticas consisten, por lo general, en reservar cierta cuota de lugares socialmente relevantes a ciertas categorías minoritarias en la esfera pública.

La definición de derechos colectivos se relaciona con una amplia gama de conceptos como “derechos de minorías”, “grupos de derechos diferenciados”, “derechos culturales”, “estatus especial”, “derechos del colectivo”, “incorporación consociativa” y “protección de las minorías”. El fundamento político y filosófico de la colectividad-comunidad consiste en considerarla moralmente buena por lo que es necesario formular derechos especiales que la protejan bajo la idea de que el mejor modo para tutelar a las comunidades es hacerlas efectivamente titulares de derechos. Los derechos colectivos implican deberes de protección y tutela activa por parte de las instituciones del Estado, que han de generar prestaciones positivas orientadas a garantizar su reproducción cultural. Se piensa por error que el reclamo de los derechos colectivos

148 La “doctrina de la deuda” formulada por Malcolm X establecía: “Si las autoridades son sinceras cuando hablan de reducir las diferencias deben ir más allá de la simple imparcialidad. Nosotros los negros debemos gozar de un trato particular si se quieren compensar las heridas que nos han sido infligidas en 300 años de privaciones, las cuales constituyen un trato particular pero de otro género”: Cfr. Bergmann, Bárbara, *In defense of affirmative action*, Basic Books, Nueva York, 1996, p. 119.

debe proyectarse como reclamos de privilegios y libertades especiales para las minorías. El reclamo al autogobierno se presenta en cuanto institución legítima para la producción del derecho. La autonomía es exigida como facultad para determinarse libremente dentro del Estado, como un derecho colectivo a ser diferentes y a ser respetados en esa diversidad. Asimismo, se plantea como la condición previa e indispensable para que se puedan disfrutar de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas. En cierto sentido, el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas se presenta como una forma de romper con los esquemas tradicionales del derecho occidental. Los pueblos son los únicos sujetos y fuente de derechos en todas las dimensiones colectivas y se pueden expresar a través de diversos estatutos jurídicos como autonomía, regionalización y descentralización. Estas formas de autonomía no han logrado eliminar las restricciones existentes a los derechos colectivos de los pueblos cuando se mantienen las estructuras vigentes que perpetúan la noción de minoría. Constituye un pueblo cualquier colectividad humana que tenga referencias comunes a una cultura y a una propia tradición histórica, desarrolladas en un territorio geográficamente determinado. Cualquier pueblo tiene el derecho de afirmarse como nación, y la existencia de una nación se manifiesta por la voluntad colectiva de sus miembros a autoorganizarse política e institucionalmente. Los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho permanente de autodeterminarse de una manera independiente y soberana, y de autogobernarse de acuerdo con las opciones democráticas de sus miembros. Sin embargo, se debe reconocer la insuficiencia de nuestros marcos jurídicos “individualistas” para expresar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Los derechos colectivos se refieren a un derecho fundamental: la libre determinación. El pueblo tiene el derecho a expresar y a desarrollar su cultura, su lengua, y sus normas de organización, y para hacerlo tiene el derecho a dotarse de sus propias estructuras políticas, jurídicas, educativas, de comunicación y de administración pública.

El pluralismo jurídico se desarrolla en la perspectiva de la compatibilidad entre el ordenamiento específico de una comunidad y los ordenamientos generales del Estado.¹⁴⁹ El desarrollo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas pasa por el

149 González Galván, *Derecho indígena*, McGraw-Hill, México, 1997, pp. 7-13.

reconocimiento de una “jurisdicción especial indígena”.¹⁵⁰ Es claro que habrá una coexistencia problemática y compleja entre ordenamientos diversos y conflictivos en potencia. Imaginar un Estado donde pueden existir minorías nacionales con derecho al autogobierno implica comprender que este derecho pone en tela de juicio la “unicidad de la jurisdicción” que algunos autores consideran la mayor conquista de la modernidad. Sin embargo, la idea de los gobiernos autónomos es preferible a la tesis de la secesión en un contexto de ingobernabilidad y conflicto entre las diversas nacionalidades en un Estado único. La secesión es la separación de una parte del Estado para constituir un nuevo Estado independiente o para asociarse a otro Estado soberano. El nuevo Estado será culturalmente homogéneo cuando la minoría nacional se convierte en mayoría. La idea de un Estado multicultural y pluralista es la de una forma de autogobierno que garantiza los derechos colectivos y que explora diferentes modalidades de autonomía.

La creación de una categoría de derechos distinta de los derechos individuales es una necesidad de protección para la colectividad y contribuye al bienestar de los ciudadanos en cuanto individuos. Incluso el famoso Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas formulado en 1994,¹⁵¹ sostiene la doble dimensión de los derechos, la individual y la colectiva, al afirmar “que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos en cuanto a dignidad y derechos y reconociendo, al mismo tiempo, el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales”.¹⁵² He aquí la tesis de la “ciudadanía societaria” como capacidad articuladora de la sociedad civil con el

150 “Respecto de la caracterización de esos derechos constitucionales indígenas, tenemos de tipo cultural, territorial, político y los que hacen referencia al ejercicio de la jurisdicción especial indígena directamente relacionados con las formas propias de gobierno”: *Cfr.* Valencia, María del Pilar, “Desarrollo de los derechos indígenas en Colombia”, en Gómez, Magdalena, *Derecho indígena*, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México, 1997, p. 254.

151 El Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas se encuentra al final de esta obra como Anexo 1.

152 “Unos pueblos pueden existir en el seno de unos Estados sin que la circunstancia haya de producir pérdida ni menoscabo de derecho propio, de un derecho humano de carácter colectivo, el derecho a la libre determinación”: *Cfr.* Clavero, Bartolomé, “El proyecto de declaración internacional: derechos indígenas y derechos humanos”, en Gómez, Magdalena, *Derecho indígena*, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México, 1997, p. 203.

Estado. Los derechos colectivos dan vida a las minorías étnicas y culturales, denominadas por Will Kymlicka *national minorities*, que nacen de la incorporación de culturas originales y precedentes, territorialmente concentradas y concededoras de diversas formas de autogobierno quizá basadas en los usos y costumbres. Las minorías nacionales –a diferencia de los grupos étnicos a los que considera productores de una diversidad cultural que es fruto de los flujos migratorios– dan vida al estado multinacional que está para indicar la presencia de variados pueblos y “naciones” a su interior, a diferencia del estado multiétnico formado por migraciones y en donde, por lo general, el reclamo es legislación para el respeto de la diferencia. Éste sería el espíritu del “Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos,¹⁵³ que a decir de uno de sus impulsores, resalta el fortalecimiento nacional, por lo que el derecho de los pueblos indígenas a su autogobierno y autonomía tiene un “carácter interno”. Este principio de autonomía “conecta y pone en operación el principio anterior del reconocimiento a sus culturas, fundamentando que ese autogobierno sea una aplicación y puesta en práctica de sus costumbres, tradiciones y sistemas de autoridad. Hay que enfatizar el carácter interno de su autogobierno y autonomía, por aplicación del principio de integridad de los Estados”.¹⁵⁴ En la realidad existen Estados que son al mismo tiempo multinacionales y multiétnicos. El propio Kymlicka considera que los derechos colectivos pueden expresarse a través de tres tipos de “derechos a la diferencia de grupo”:

- 1) Derechos de autogobierno (self-government rights);
- 2) Derechos multiétnicos (polyethnic rights);
- 3) Derechos de representación especial (*special representation rights*).¹⁵⁵

153 El Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aparece al final de esta obra como Anexo 2.

154 Kreimer, Osvaldo, “Una lectura a través del proyecto de declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas”, en Gómez, Magdalena, *Derecho indígena*, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México, 1997, p. 222. El autor “es especialista principal de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde 1989 y tiene a su cargo desde su inicio la tarea de preparación y consulta respecto de la declaración”.

155 Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*, *op. cit.*, p. 69-77.

Un elemento adicional para la plena vigencia de los derechos colectivos está representado por la creación del “derecho a una representación política especial para las minorías nacionales”, la cual se podría defender ya no como protección contra la asimilación impuesta, sino como corolario del autogobierno, o sea, del derecho al autogobierno.

El autogobierno produce un actor social que se transforma de defensor de una identidad arraigada en costumbres y tradiciones para convertirse en el creador de un “nosotros”; es así como la identidad colectiva también se construye con base en la percepción de la diferencia y, eventualmente, de la oposición al *otro*.¹⁵⁶ Los grupos sociales tienden a desarrollar un discurso coherente sobre “los de afuera”, por ejemplo, un disenso de hombres sobre mujeres o de élites sobre la masa, lo que refuerza la demarcación identitaria y la cohesión interna.¹⁵⁷ Las discriminaciones se refieren a exclusiones que tienen por objeto marginar a ciertas categorías sociales con base en criterios étnicos, raciales, religiosos, de género y orientación sexual, socioculturales o de tipo ideológico-nacionalista. Estos grupos casi siempre son las minorías. La discriminación de las minorías y de los grupos vulnerables, así como la hostilidad entre diversos en nuestras realidades pluriculturales está muy lejos de eliminarse.¹⁵⁸ La minoría identifica a un grupo de personas, diferenciadas de otras al interior de determinada sociedad sobre la base de factores raciales, de religión, lengua o nacionalidad, que se ven a sí mismas como un grupo dotado de características específicas que se perciben desde el exterior como tales y, además, con una connotación negativa. Es éste el caso de una infinidad de minorías representadas por grupos étnico-nacionales que conviven, muchas veces por la fuerza o bajo la ocupación militar, con otros grupos mayoritarios dentro de Estados nacionales en los que no se ha respetado su autonomía.¹⁵⁹ En las democracias modernas –como también nos recuerda Will Kymlicka–

156 Para la relación entre identidad, influencia y acción colectiva se recomienda el excelente trabajo: Cohen, Jean, y Arato, Andrew, *Civil society and political theory*, The MIT Press, Cambridge, 1992.

157 Evers, Tilman, *Identidad: el lado oculto de los nuevos movimientos sociales*, CLAEH, Buenos Aires, 1984, p. 45.

158 Melucci, Alberto, “Acting collectively”, en *Challenging codes*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, pp. 287-331.

159 Melucci, Alberto, “The process collective identity”, en *Challenging codes, op. cit.*, pp. 68-71.

la ciudadanía multicultural define el espacio de la persona libre y esto se relaciona con el ejercicio de los derechos que deben corresponder a las unidades territoriales o globales de pertenencia, y no al grupo social o étnico originario.¹⁶⁰ Los derechos colectivos aparecen, por lo tanto, como un reconocimiento necesario de la diversidad, de la complejidad y del pluralismo político y jurídico que existe en las sociedades complejas.

Actualmente observamos en México una nueva “Cohabitación Compleja”. Tal fenómeno se expresa en el agotamiento de la noción clásica de ciudadanía para explicar los verdaderos problemas de la convivencia política y social de nuestro tiempo. En consecuencia, se plantea la necesidad de transitar hacia prácticas e interpretaciones que hagan posible entender las nuevas formas de membresía política y multicultural que empiezan a desarrollarse en nuestro país. La agenda política de los tiempos actuales plantea el problema de cómo debe vivirse la vida y por qué. La teoría multicultural tiene que ver con la diversidad cultural y política, con los derechos de las minorías, con el relativismo de los valores y con la fundamentación racional de las normas morales.¹⁶¹ La nueva ciudadanía pluralista que se ha venido desarrollando en los últimos tiempos presupone una serie de políticas públicas que permiten a los grupos hacer un “uso efectivo” de sus derechos. La igualdad de derechos en que se fundamenta la *ciudadanía multicultural* no significa sólo un trato idéntico, sino, más bien, el considerar la presencia del *otro*, justamente en cuanto diverso, como un dato irrenunciable de nuestro mismo carácter social. Debemos entender que el pluralismo es un recurso y una fuente de riqueza para cualquier sociedad.¹⁶² La libertad de un individuo no termina donde inicia la libertad del otro. Más bien, la libertad del otro constituye, hoy por hoy, la principal condición para la afirmación de la propia libertad. La temática de los derechos colectivos plantea para México, en síntesis, la necesidad de imaginar un

160 Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*, *op. cit.*, p. 112.

161 Melucci, Alberto, “Le teorie dei movimenti sociali”, en *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Feltrinelli, Milán, 1979, pp. 85-101.

162 Escobar, Arturo y Álvarez, Sonia, “Introduction. Theory and protest in Latin America today” en *The making of social movements in Latin America*, Westview Press, Oxford, 1992, pp. 2-3.

nuevo pacto social y político que reconozca el pluralismo jurídico y los derechos humanos no sólo individuales sino también colectivos de los pueblos indígenas. En una palabra, que reconozca los también denominados derechos comunales. El reconocimiento del patrimonio histórico y cultural colectivo de los pueblos y comunidades indígenas plantea la autonomía en todos los ámbitos y sobre todo que el Estado reconozca y respete el “territorio cultural”, así como sus recursos naturales que son parte de la vida indígena. Se requiere que se respete la libertad de decidir las formas de gobierno y organización de tipo religioso, político y social. Los derechos colectivos se desarrollan mediante formas confederativas de solidaridad que implican la mutua cooperación, el reconocimiento explícito de las identidades que los distinguen, la aplicación de los principios de equidad y de reciprocidad, los intercambios de las riquezas naturales, de los avances tecnológicos y de los progresos económicos y sociales. Los derechos colectivos permiten que cualquier persona tenga el derecho a ejercer plenamente los derechos individuales reconocidos por las diversas declaraciones, convenciones y pactos internacionales. En síntesis, los derechos colectivos implican que se reconozca a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho y que éstos, en el ejercicio de su libre determinación decidan la forma de organizarse ya sea a través de una comunidad, un municipio o una región autónoma.

2. Situación de los pueblos indígenas en México

UNA RADIOGRAFÍA GENERAL

La población indígena en México de acuerdo con datos del Instituto Nacional Indigenista y del Consejo Nacional de Población es de 12,707,000 personas que representan el 10.5% de la población total de México.¹⁶³ Los indígenas se encuentran distribuidos en todo el territorio nacional y cada vez tienen mayor presencia en las zonas urbanas. Sin embargo, cerca del 80% de la población indígena se concentra en ocho entidades: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Yucatán, Campeche, Veracruz y San Luis Potosí. En México existen 156,557 asentamientos dispersos en 803 municipios en los que más del 30% de la población habla una lengua indígena. Si se toma en consideración el criterio lingüístico es posible estimar que en México existen 62 pueblos y comunidades indígenas, aunque en el país se hablan más de 85 lenguas y sus variantes dialectales. Al referirse a estos pueblos y a sus derechos humanos resulta inevitable hablar de situaciones de inequidad, marginación, desigualdad, pobreza extrema, injusticia y persistente discriminación. En materia de derechos humanos el principal problema que aún subsiste es la falta de reconocimiento constitucional de sus derechos colectivos. El reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y el cumplimiento de sus derechos ya reconocidos

163 Serrano Carreto, Enrique, *et. al.*, *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, 2002, INI-PNUD-Conapo, México, 2002, p. 47.

son temas aún pendientes en la agenda nacional, a pesar de la reforma constitucional que se llevó a cabo en el 2001 y de las modificaciones que de ella derivaron, como la creación de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) –antes Conadepi– y del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, a partir de la aprobación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la reforma al artículo 7, fracción cuarta, de la Ley General de Educación.¹⁶⁴ En México no contamos con un adecuado marco normativo para salvaguardar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y todavía es muy notoria la ausencia de políticas públicas específicas para ellos.¹⁶⁵ La reforma constitucional del 2001 en México, así como las reformas a las constituciones y leyes estatales vistas en su conjunto, aún no han propiciado soluciones estructurales a los problemas y violaciones de los derechos que afectan a los indígenas en el país. La explicación a esto es que precisamente los problemas que sufren los pueblos, como la pobreza extrema, la discriminación, los conflictos agrarios, el uso preferente de los recursos naturales, el ejercicio de la misma autonomía, entre otros, no pueden solucionarse con el marco jurídico existente, incluyendo la última reforma al artículo 2o. constitucional. La razón de esta inoperancia es que dicha normatividad establece la posibilidad de “políticas de asistencia social” hacia los pueblos, pero *no los reconoce como sujetos colectivos de derecho*, y menos aún reconoce sus derechos fundamentales como la libre determinación a través de la autonomía o el uso preferente sobre sus recursos naturales.¹⁶⁶ La reforma indígena no cierra en forma alguna el debate sino que, por el contrario, lo traslada del ámbito federal del Congreso de la Unión al de las legislaturas estatales. En este sentido, sigue siendo imperativa una reforma constitucional que vaya en el sentido del reconocimiento pleno de los pueblos y sus derechos fundamentales, de conformidad con los llamados Acuerdos de San Andrés Larráinzar, a través de los cuales se proyecta una nueva relación entre los

164 Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo de 2003.

165 Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro”, *Violaciones a los derechos humanos en México, Informe anual 2002*, México, diciembre de 2002, p. 2.

166 Espinoza Saucedo, Guadalupe, López Bárcenas, Francisco y Zúñiga Balderas, Abigail, *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, México, 2002.

pueblos indígenas y el Estado.¹⁶⁷ Los Acuerdos de San Andrés tienen una gran importancia política e histórica para México ya que después de un muy prolongado periodo por primera vez se realizó un pacto con los pueblos indígenas marginados políticamente en la construcción de la nación mexicana. La “nueva relación” con el Estado se refería también, para usar las palabras de José Ramón Cossío, a “una nueva política que, por un lado, sea de tal importancia que adecuadamente puede ser llamada de Estado”.¹⁶⁸ Una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, que en efecto, al asumir la Presidencia de la República Vicente Fox reiteró cuando afirmó: “México es una nación pluricultural y pluriétnica y, por tanto, es prioridad de mi gobierno construir una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional, fundada en el reconocimiento de la diversidad cultural, en el diálogo entre culturas y en el respeto y asunción de las diferencias. Ésta es la única manera como podrán erradicarse formas ancestrales de desigualdad y discriminación que tanto han lastimado la libertad y la dignidad de las personas”. Con esta filosofía se estableció que a través del denominado Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 se sentarían “las bases de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas que queremos construir”.¹⁶⁹ Por otra parte, todavía no se han traducido al sistema jurídico interno las obligaciones que en materia indígena y de derechos

167 “Por lo menos desde el punto de vista constitucional nunca se les había mencionado a estos pueblos como parte integrante de la nación mexicana”: *Cfr.* Sámano, Miguel Ángel, *et. al.*, “Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en el Contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos”, en Ordóñez Cifuentes, José (Coord.), *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, X Jornadas Lascasianas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 103-120.

168 Cossío Díaz, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002, p. 89.

169 “El Gobierno Federal reconoce a los pueblos indígenas como interlocutores y corresponsables en la toma de decisiones para solucionar los problemas que los aquejan; sus formas tradicionales de organización política y social; la urgencia de un trato equitativo y respetuoso de su diversidad cultural en los órganos de impartición de justicia”: *Cfr.* “Mensaje del presidente de la República Lic. Vicente Fox”, en *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. Estado, pueblos indígenas, sociedad. Hacia una nueva relación*, Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas e Instituto Nacional Indigenista, ORDPI, INI, México, 2002, p. 6.

humanos México ha contraído en el ámbito del derecho internacional. Es de destacar en este sentido, las disposiciones fundamentales que contempla el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo¹⁷⁰, pues aun cuando el artículo 133 de la Carta Magna establece que los tratados internacionales firmados y ratificados por México son parte de la normatividad interna del país, en la práctica resultan inoperantes: por una parte, contemplan contradicciones con la Constitución Federal y por otra, existe jurisprudencia en el sentido de que finalmente los tratados están por debajo de ésta. En efecto, y en una lógica de orden constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en tesis de jurisprudencia que los tratados internacionales están por debajo de la Constitución pero por arriba de la legislación federal: los “tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal”.¹⁷¹ En el marco de la reforma constitucional en materia indígena que se aprobó en el 2001, quedó en evidencia el incumplimiento que existe en nuestro país del derecho a la consulta que tienen los pueblos indígenas cada vez que se plantean modificaciones legales que los involucran directamente.

Esto a pesar de existir un amplio marco de derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que México ratificó el 5 de septiembre de 1990.¹⁷² Este Convenio es uno de los principales instrumentos internacionales para la defensa, promoción y reconocimiento de los derechos indígenas. Incluye definiciones importantes respecto

170 Convenio (Núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su septuagésima sexta reunión. Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991. Este documento aparece al final de esta obra como Anexo 3.

171 Tesis jurisprudencial PLXXVII/99 de la Novena Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo X, p. 46.

172 Un instrumento “que alimenta la jurisprudencia internacional con respecto al tema de derechos indígenas internacionalmente reconocidos”: *Cfr.* Chambers, Ian, “El Convenio 169 de la OIT: Avances y Perspectivas”, en Gómez, Magdalena, *Derecho indígena*, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, México, 1997, pp. 123-136.

al término “pueblo” como sujeto de derecho. Aborda los temas fundamentales de la tierra y los territorios indígenas, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, la contratación y condiciones de empleo, formación profesional, artesanías e industrias rurales, seguridad social y salud, educación y medios de comunicación, así como las políticas generales que los gobiernos están obligados a aplicar para adecuar el marco jurídico nacional a los estándares internacionales más altos.¹⁷³ El Convenio 169 de la OIT establece, además, que el derecho a la consulta que tienen los pueblos debe realizarse mediante “procedimientos apropiados”,¹⁷⁴ en particular a través de sus instituciones representativas, de buena fe y de una manera adecuada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas.¹⁷⁵ Sin embargo, en el proceso de reforma, aun cuando los pueblos habían llegado al consenso en el sentido de que la propuesta más acabada y cuya aprobación esperaban era la de la Comisión de Concordia y Pacificación, ésta resultó finalmente desvirtuada en los puntos centrales y se le sustituyó con una iniciativa de reforma que no se consultó con los indígenas. Aunque el gobierno de Vicente Fox cuenta con un Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, es posible observar, sin embargo, un pronunciado deterioro de la institucionalidad del Estado frente a las demandas, necesidades y derechos de los pueblos indígenas. La estructura

173 “La Organización Internacional del Trabajo ha realizado actividades relacionadas con los pueblos indígenas, casi desde su nacimiento. En 1921 la OIT emprendió una serie de estudios sobre las condiciones laborales de los trabajadores “nativos” o “indígenas” en las colonias. Estos estudios revelaron la existencia de trabajo forzoso en muchas partes y conllevaron a la adopción del Convenio número 29 de la OIT sobre el Trabajo Forzoso”: *Cfr.* Olguín Martínez, Gabriela, *Los mecanismos de control de la OIT en materia de derechos indígenas. Aplicación internacional del Convenio número 169*, Ce-Acatl, A.C., México, 2000, p. 21.

174 “Convenio (Núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, en: Sánchez Bringas, Enrique, *Los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales*, Porrúa, México, 2001, pp. 501-511.

175 Artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo: “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”, *Cfr.* “Convenio (Núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, en: Sánchez Bringas, Enrique, *Los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales*, *op. cit.*, p. 503.

del Estado no ha sido diseñada para responder a sus demandas, no ha planteado la atención de éstas ni ha podido revertir la impunidad que el actual sistema de procuración y administración de justicia contribuye a perpetuar en perjuicio no sólo de las minorías, sino de toda la población. Sin embargo, las instituciones del Estado han dado pasos para revertir esos “periodos que dejaron una secuela de agravios, de víctimas de delitos que fueron cometidos en abuso del poder o al amparo de éste y bajo el cobijo de la impunidad, a las que se les debe encontrar un cauce de reconciliación y de justicia”.¹⁷⁶ La información que existe sobre los pueblos indígenas aún es precaria; no se fomenta la investigación sobre su historia y sobre todo, sobre su vida presente; su cosmovisión, sus formas de organización, sus recursos humanos y materiales, sobre sus demandas y los problemas que enfrentan. Sólo hasta hace poco se ha avanzado en el conocimiento de sus formas de gobierno y de sus “usos y costumbres” en los procesos políticos.¹⁷⁷ Por otra parte, no existen mecanismos para la documentación sistemática de las violaciones a los derechos de los indígenas. Será necesario establecer formas para cuidar de sus derechos, crear mecanismos de protección e impulsar la investigación para tener un panorama más completo sobre su situación. Con el fin de dar una idea del camino que aún debemos recorrer es imprescindible recordar la solicitud formulada a México por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU para que en sus informes oficiales “incluya estadísticas detalladas sobre los distintos grupos autóctonos que viven en México [...] El Comité pide al gobierno de México que en su próximo informe periódico, presente informaciones e indicadores precisos sobre las dificultades sociales y económicas que afrontan las poblaciones autóctonas”.¹⁷⁸ La dinámica de la exclusión afecta a los indígenas en su

176 Gobierno de la República, *Avances y retos del Gobierno Federal en materia de derechos humanos*, agosto de 2002, p. 6.

177 Al respecto se recomienda la excelente compilación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: *Derechos indígenas y elecciones*, TEPJF, México, 2003.

178 *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) sobre el onceavo informe de México relativo a la aplicación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial*, formuladas el 15 de agosto de 1997. A/52/18.

condición de minoría. Esta dinámica involucra “no sólo a los indígenas que viven en las regiones tradicionales, sino también a todos aquellos que viven en asentamientos donde representan una minoría y son resultado de la intensa dinámica migratoria y de cambio social que ha tenido lugar en los últimos años”.¹⁷⁹ La reforma en materia indígena tiene que ser uno de los elementos clave para la genuina reforma del Estado.

179 Serrano Carreto, Enrique, *et. al.*, *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México. 2002*, INI-PNUD-Conapo, México, 2002, p. 15.

DISCRIMINACIÓN, MARGINACIÓN Y POBREZA

Los indígenas viven en desventaja frente al resto de la población nacional; son víctimas frecuentes de la discriminación y de la exclusión social, económica, política y cultural. Todavía hoy en pleno siglo XXI el 95.4% de las localidades donde viven los pueblos indígenas son consideradas de alta y muy alta marginación. En estas regiones, generalmente apartadas de los grandes centros económicos, se mantiene con frecuencia una agricultura de subsistencia. A pesar de que en su mayoría cuentan con recursos naturales, la falta de asesoría técnica y apoyos económicos no les permite aprovecharlos. Esta situación se remonta al inicio de los tiempos coloniales.¹⁸⁰ Los pueblos indígenas representan el sector social que registra los mayores índices de pobreza y marginación en nuestro país. Se calcula que el ingreso de la mayoría de ellos es de poco más de 3,000 pesos al año, lo cual significa 250 pesos al mes y 8.30 por día, con lo que deben satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, salud, vivienda y vestido.¹⁸¹ Las poblaciones indígenas que viven en mayor atraso se encuentran en Chiapas, Veracruz y Puebla, seguidas por las de Guerrero, Oaxaca,

180 Ferrer Muñoz, Manuel, *La cuestión de la esclavitud en el México decimonónico: sus repercusiones en las etnias indígenas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

181 “Con 8.30 pesos diarios, subsisten los indígenas en la pobreza”, *El Financiero*, martes 31 agosto de 2004, p. 33.

Estado de México, Hidalgo, Michoacán, San Luis Potosí y Guanajuato, entidades que concentran el 73 % de la pobreza extrema en el campo mexicano. Se trata de la población indígena más grande de América y que habita, predominantemente, en 801 de los 2,433 municipios que existen en el país: “De esos 801 municipios indígenas, sólo tres son de muy baja marginación, 12 de baja marginación, 79 de media, 407 de alta y 300 de muy alta marginación”.¹⁸² El informe presentado en el 2003 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo establece que la posición de México en el mundo en términos de desarrollo humano descendió del lugar número 51 en el 2001 al 54 en el 2002.¹⁸³ Sólo un pequeño número de países –de los 173 analizados– tienen menor índice de desarrollo humano que México.¹⁸⁴ Este descenso refleja, entre otras cosas, deterioro y regresión en el desarrollo humano de la población, mismo que afecta principalmente a los pueblos y comunidades indígenas aumentando su pobreza extrema y su marginación con secuelas de analfabetismo, insuficiencia alimentaria, desnutrición, bajos índices educativos y persistentes problemas de salud pública e infraestructura. Este sector de la población presenta los más bajos índices de desarrollo humano del país, a lo que debemos sumar los abusos de caciques locales y frecuentemente la manipulación político-electoral. Además, los pueblos indígenas sufren cotidianos embates contra su identidad cultural y unidad social como ha sido confirmado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) que reconoce que la realidad sanitaria de estos pueblos es muy compleja puesto que sus indicadores muestran que los profesionales de la salud en nuestro país no están preparados para entender y manejar la diversidad cultural que presentan, además de que los programas sanitarios

182 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, “Información recibida de los gobiernos. México”, *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas*, Segundo Periodo de Sesiones, Nueva York, 12 a 23 de mayo de 2003. E/C.19/2003/10, p. 1.

183 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2002*, PNUD, México, 2003, p. 22.

184 Entre los 173 países examinados sólo aparecen con índices menores de desarrollo humano a los de México: Colombia (57.1%); Brasil (60.7%); Sudáfrica (59.3%); Honduras (59%); Nicaragua (60.3%); Namibia (70.7%); Botswana (63%); Suazilandia (60.9%); Lesotho (56%); Zambia (52.6%); República Centroafricana (61.3); Etiopía (57.2%); y Sierra Leona (62.9%): *Cfr.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2002*, *op.cit.*, p. 22.

en México sólo se promueven en 10 lenguas indígenas. De las 40 mil muertes de menores de cinco años, al menos 20% son resultado del llamado “rezago epidemiológico”—diarreas, desnutrición y otras— que afectan sobre todo a las entidades más pobres, entre ellas las indígenas.¹⁸⁵ Las principales actividades económicas de estos pueblos son la agricultura, la pesca, recolección y aprovechamiento del bosque. Los indígenas constituyen la principal fuente de mano de obra asalariada en el campo y en la ciudad. No obstante, es necesario aclarar que gran parte de los problemas de exclusión, pobreza y marginación no se limitan a la población indígena, sino que se extienden a otras capas sociales que no son étnica o culturalmente diferentes.

Aunque con lentitud desesperante, cada vez es mayor el interés de las instituciones del Estado por este sector olvidado de la población. En su *Informe presidencial de 2004* Vicente Fox presentó como los logros más importantes de su sexenio la “construcción de vías de comunicación¹⁸⁶ y la priorización de la educación indígena”, así como el programa denominado “Seguro Popular” que está entrando en zonas indígenas por lo que 100 mil familias están cubiertas mediante esta modalidad de atención a la salud.¹⁸⁷ Un dato importante es el mayor gasto que se dedica a este sector. El Presupuesto de Egresos de la Federación para 2002 contempló la creación del Programa

185 *Informe “Salud México”, 2003.*

186 Al respecto, la titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Xóchitl Gálvez, ha señalado: “Usted va hoy a Marquelia y se va a encontrar una carretera terminada en donde invertimos 300 millones de pesos. Esa carretera tenía 28 años construyéndose y se les aplicaban 10 millones de pesos al año, usted puede ir hoy a Alotepec en la zona mixe, y se va a encontrar una carretera que prácticamente ya terminamos. Ya conectamos a San Lucas Camotlán, que era un municipio que no tenía carretera, y nos está costando 123 millones ese camino. Y el de Petlapa nos está costando 87 millones, que era otra cabecera municipal en Oaxaca que no tenía conexión terrestre. Estamos terminando la carretera a Villa Alta. Ayer hicimos un corte con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien invertía el 9% de sus recursos en caminos rurales a zonas indígenas, hoy está invirtiendo el 39%”: *Cfr. Intervención de Xóchitl Gálvez, titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en la Jornada Interactiva “La reforma constitucional en materia indígena: balance y perspectivas”, organizada por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 10 de junio de 2004, Sala “Alfonso Reyes”, México, D.F. <http://www.colmex.edu>.*

187 Los indígenas representan solamente el 10% del millón de familias que el gobierno federal asegura tener afiliadas en ese programa: *Cfr. IV informe de gobierno, 1 de septiembre de 2004.*

para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, con una asignación de 1,000 millones de pesos (aproximadamente 100 millones de dólares) para aplicarse en las regiones indígenas del país¹⁸⁸, al finalizar el año 2004 esta cantidad se había incrementado a cerca de 4,000 millones de pesos.¹⁸⁹ Los censos oficiales muestran que la población indígena aumenta más rápido que la media nacional, sin embargo, también hacen evidente que entre estos grupos prevalece una tasa de mortandad más elevada que la que afecta a la población en general. Este indicador se agrava en los niños indígenas menores de cinco años pues en 1993 morían alrededor de 55 niños por cada 1,000 nacidos vivos y en las regiones cora, tarahumara y huichol los registros fueron de 89, 95 y 100 respectivamente.¹⁹⁰ En cuanto a la vivienda y servicios tenemos que el 86.9% de los municipios indígenas tiene un rezago alto y muy alto de vivienda, cifra que duplica el porcentaje nacional; sólo el 62% de los hogares indígenas cuenta con agua dentro de su hogar; únicamente el 33.7% tiene drenaje y casi la cuarta parte de la población carece de energía eléctrica, siendo los indígenas de los estados de Durango, Chihuahua, Nayarit, Chiapas, Guerrero, San Luis Potosí y Veracruz los más rezagados al respecto. Finalmente sólo el 28.9% de las viviendas indígenas cuentan, al mismo tiempo, con los servicios de agua entubada, electricidad y drenaje.¹⁹¹ Los pue-

188 *Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Información recibida de los gobiernos. México*, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Segundo Periodo de Sesiones, Nueva York, 12 a 23 de mayo de 2003. E/C.19/2003/10, p. 2.

189 “Yo soy la responsable de la política pública en el gobierno federal. Acabamos de reformar el Instituto Nacional Indigenista en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Estamos trabajando con todas las secretarías de Estado para tratar de identificar los presupuestos que se aplican a la población indígena. Y muchos se aplican en el papel, pero en la vida real no llegan. Ése es un trabajo que la nueva ley de la Comisión nos faculta para coordinar a todas las secretarías de Estado en materia de política pública. ¿Qué pasaba con el INI? Estaban a punto de cerrarlo, no lo decían pero el último presupuesto que ejerció fue de 870 millones. De los cuales 300 eran de gasto de operación, y 350 de salarios. Ya con los 200 millones que quedaban realmente no podíamos hacer nada. Hoy estamos llegando a los 4,000 millones más los 18,000 millones que traemos de las demás secretarías, y esto es lo que puede al paso de los años provocar algo”: *Cfr.* Intervención de Xóchitl Gálvez, titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en la Jornada Interactiva “La reforma constitucional en materia indígena: balance y perspectivas”, organizada por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 10 de junio de 2004, Sala “Alfonso Reyes”, México, D.F. <http://www.colmex.edu>.

blos indígenas en México tienen las tasas de natalidad, morbilidad y mortalidad más altas y con frecuencia habitan entornos ecológicamente degradados puesto que han sido confinados en tierras de muy baja producción, o al efecto que ha tenido la invasión y el uso irracional de los recursos de sus tierras por parte de terceros. Debe considerarse que la tierra es un elemento fundamental de las culturas indígenas desde tiempos inmemoriales. Diversos grupos indígenas consideran que la tierra no es una pertenencia, que no les pertenece, sino al contrario, que ellos son parte de ella. El territorio y la sensación de pertenecer a un pedazo de tierra, porque da de comer, porque da techo, también es una exigencia fundamental de los pueblos indios. Muchas veces esta tierra casi sagrada para ellos les es arrebatada por compañías nacionales y extranjeras que poco a poco, y en el marco de las reformas estructurales y los acuerdos comerciales celebrados por varios países latinoamericanos, han logrado desplazar a los antiguos pobladores para ubicar ahí diversas empresas, maquiladoras, sembradíos, represas hidroeléctricas o pozos petroleros. Ello no sólo provoca el desgaste y deterioro de las culturas de los pueblos indios, también viola su derecho a la tierra y territorio, así como el derecho fundamental a la vida. La presencia de estas multinacionales y sus acciones genera altos índices de migración hacia los centros urbanos y Estados Unidos en la búsqueda de mejores oportunidades de vida. Por ejemplo en el Estado de México, el censo del 2000 reveló que “tres de cada 10 mazatecos y totonacas de cinco años y más, residentes en el Estado de México en el 2000 cambiaron de entidad de residencia (a veces de país) entre 1995 y la realización del censo”.¹⁹² La no inclusión de los pueblos y comunidades indígenas en el denominado “proyecto nacional” es un atentado que viola los derechos básicos de los pueblos originarios de México.

Los indígenas que trabajan son los que perciben menores ingresos. Su nivel de vida se ve continuamente afectado por los bajos precios de los productos agrícolas y

190 *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*, México, p. 42.

191 Serrano Carreto, Enrique, *et.al.*, *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*. 2002, INI-PNUD-Conapo, México, 2002, pp. 46-49.

192 González Ortiz, Felipe (Coord.), *Estudio sociodemográfico de la población indígena en el Estado de México*, El Colegio Mexiquense, México, 2002, p. 29.

artesanales, por la falta de espacios en el mercado para la comercialización y por la influencia de los intermediarios, así como por la baja productividad que existe en tierras de temporal. Esta grave situación no ha pasado inadvertida en la comunidad internacional, al grado que existen diversas recomendaciones al gobierno mexicano que manifiestan su preocupación por “las persistentes penalidades de las poblaciones indígenas, en particular en Chiapas, Guerrero, Veracruz y Oaxaca, para quienes la disponibilidad de, entre otras cosas, salud, educación, empleo, nutrición adecuada o vivienda, es limitada”.¹⁹³ Es conocido que los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero son las entidades más pobres del país y se colocan por debajo de la media nacional de los diferentes indicadores sociales. Esto a pesar de que Chiapas y Oaxaca concentran altos porcentajes de población indígena: casi las dos terceras partes del total registrado en México y que acumulan el mayor rezago social derivado de la condición de marginalidad histórica en que se encuentran. Además estos estados comparten deficiencias similares en materia de derechos humanos. Las cifras oficiales dan cuenta del deterioro y exclusión que padecen dichos pueblos. A la información de que las localidades donde viven los pueblos indígenas mexicanos son de alta y muy alta marginación debemos agregar que menos del 5% de las localidades indígenas de México cuentan con políticas públicas orientadas a la vivienda, al trabajo y a la educación.¹⁹⁴ A pesar de que en las regiones indígenas se concentra un alto porcentaje de los recursos naturales (petróleo, oro, maderas preciosas, ríos y selvas), que implican altos beneficios y rentabilidad para el conjunto de la nación, el sector de la población indígena vive al margen de los beneficios que reporta el aprovechamiento y uso de tales recursos naturales.¹⁹⁵ Sólo por poner un ejemplo: el municipio indígena de Urique, en el estado de Chihuahua, es uno de los dos que aporta el 10% de la producción estatal de oro.¹⁹⁶

193 “Principales Motivos de Preocupación. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: México. 08/12/99.E/C.12/1/Add.41”, en *Recomendaciones sobre derechos humanos al gobierno mexicano 1997-2000*, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, México, 2000, p. 20.

194 *Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, p. 33.

195 Martínez Sifuentes, Esteban, *La veda en el lago de Pátzcuaro. Historia sin final de una imposición*, Instituto Nacional Indigenista, México, 2002, pp. 28-33.

196 *Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, p. 22.

Sin embargo, según cifras oficiales, en esa entidad el 49.6 % de la población indígena en edad de trabajar no percibe ingresos, el 14.3% percibe menos de un salario mínimo, el 22.7% percibe entre uno y dos salarios mínimos y sólo el 13.4% percibe más de dos salarios mínimos.¹⁹⁷ Según datos de 1990 –citados en el Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006– de la población indígena ocupada a nivel nacional, el 21% no percibía ingresos, el 18% era remunerado con medio salario mínimo, dos quintas partes vivían con 20 pesos diarios y 20.4% recibía por su jornada la mitad, o menos de un salario mínimo.¹⁹⁸

La situación de los niños indígenas es preocupante. También en este renglón México ha recibido la recomendación internacional de “tomar medidas efectivas para proteger a los niños indígenas contra la discriminación y garantizar que disfruten de todos los derechos reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño”.¹⁹⁹ Los niños indígenas padecen las consecuencias de un deterioro estructural dado que el 73.6% de ellos tienen deficiencias en la talla de acuerdo con los parámetros tipificados para su edad, lo que indica una fuerte desnutrición. En un documento entregado a la Cámara de Diputados en octubre del 2004 en el contexto de la definición del presupuesto de egresos 2005 la titular de la CDI, Xóchitl Gálvez, informó que “el 66.5% de los niños indígenas entre cero y cuatro años de edad viven en municipios con tasas de mortalidad infantil muy alta (35 a 67 defunciones anuales por cada 1,000 nacidos vivos). En 2004 podían registrarse a nivel nacional 50 mil muertes infantiles, de las cuales hasta 35 mil se registrarían en las regiones indígenas [...] la esperanza de vida al nacer entre los indígenas es de 73.2 años, mientras que para el resto de la población es de 76.2 años. Esta diferencia equivale a una mortalidad 21 por ciento superior entre los indígenas en comparación con los no indígenas”.²⁰⁰ La información proporcionada por la

197 Serrano Carreto, *et. al.*, *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas en México*, 2002; Instituto Nacional Indigenista, PNUD, Conapo, México, 2002, p. 257.

198 *Ibid*, p. 70.

199 *Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre el segundo informe de México relativo a la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño*, formuladas el 10 de noviembre de 1999. CRC/C/15/ADD.112.

200 “Advierte CDI a legisladores sobre muerte de indígenas”, en *Reforma*, sección “Nacional”, jueves 7 de octubre de 2004, p. 14A.

responsable de la política indígena a los representantes populares agregaba que el 87% de los pobladores de las localidades con 40% o más de población indígena no tienen acceso a servicios de salud. Los censos oficiales muestran que la población indígena aumenta más rápido que la población media nacional, sin embargo, también presenta una tasa de mortandad mucho más elevada en relación con la prevaleciente en el resto de la población.²⁰¹ Al respecto el Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006 menciona que “entre las tres principales causas de muerte de la población indígena se encuentran las infecciones intestinales, la influenza y la neumonía, cuyos condicionantes básicos son el saneamiento, la calidad de la vivienda y las condiciones microambientales de éstas, en especial el humo por combustión de leña”.²⁰² Llama la atención este señalamiento pues resulta discriminatorio en tanto que se centra en las costumbres de los pueblos indígenas sin considerar que el deterioro de su calidad de vida se relaciona con la deficiencia e insuficiencia de los servicios médicos, la falta de recursos para mejorar las condiciones generales de vida de los pueblos indígenas como trabajo, salario digno, seguridad social, educación y acceso a la vivienda. La situación no mejora para las mujeres indígenas si consideramos la existencia de fuertes condicionamientos para el acceso de las mujeres indígenas a los beneficios de los programas de asistencia social y a la participación política.²⁰³ Se aprecia, incluso, la vulneración directa de sus derechos sexuales y reproductivos a través de esterilizaciones forzadas o parcialmente informadas y elementos de racismo que derivan de la modificación obligatoria de sus costumbres ancestrales de sanidad y alimentación.²⁰⁴ La desnutrición entre las mujeres indígenas es del 40%, problema que aumenta las probabilidades de

201 En 1993 morían alrededor de 55 niños indígenas menores de cinco años por cada 1,000 nacidos vivos y en las regiones cora, tarahumara y huichol los registros fueron de 89, 95 y 100 respectivamente: *Cfr. Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, p. 42.

202 *Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, p. 43.

203 Herrera Puente, María Eugenia, “Granos de otra mazorca: la participación política de la mujer en los Altos de Chiapas”, en *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los Altos de Chiapas (1991-1998)*, El Colegio de México, México, 2000, pp. 69-92.

204 Federación Internacional de los Derechos Humanos, *Informe. Misión Internacional de Investigación. Seguimiento de la situación de los derechos humanos en México*, Núm. 362/3, junio de 2003, p. 6.

complicaciones en el embarazo, de dar a luz de manera prematura o de que los niños tengan bajo peso al nacer.²⁰⁵ Por otro lado la falta de clínicas rurales, centros de salud y hospitales agudiza el problema. Muchas de las enfermedades prevalentes en las comunidades podrían ser sanadas y prevenidas si existieran los recursos materiales y humanos suficientes. El acceso al agua es difícil. En algunas comunidades conseguirla exige caminar hasta el pozo en el solar de la casa o desplazarse varios kilómetros. Si a esto le sumamos la baja calidad y los grados de contaminación del agua disponible, la calidad de vida y la salud de los indígenas, observamos una afectación importante. En este caso los estados de San Luis Potosí, Guerrero y Veracruz ocupan los primeros lugares entre las entidades con falta de agua entubada. Sólo el 62% de los hogares indígenas cuenta con agua dentro de su hogar.²⁰⁶ En el rubro de vivienda y servicios se constata que el acceso a los servicios se ha restringido para los indígenas hasta ahondar las diferencias en el desarrollo. Un claro ejemplo es la disponibilidad de la energía eléctrica, no sólo para el uso de la maquinaria productiva, sino para sus esenciales aplicaciones domésticas. La falta de satisfactores básicos y elementales servicios públicos los obliga a la constante migración. Las precarias condiciones en que sobreviven estos pueblos y comunidades han motivado recomendaciones a México hechas por distintos relatores de los mecanismos internacionales, por ejemplo, el relator de Vivienda de la ONU en su visita a México en 2002 señaló la necesidad de alentar “a la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda a que colabore estrechamente con el Instituto Nacional Indigenista para seguir fomentando la labor relativa a la vivienda de los indígenas [...] también insta al Estado a que preste especial atención a la identidad colectiva de los indígenas en lo que respecta a las cuestiones de la tierra, en particular cuando la venta o la privatización de ésta puede tener por resultado la pérdida de identidad”.²⁰⁷

205 *Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, p. 44.

206 *Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, p. 47.

207 Kothari, Miloon, *Informe del relator especial sobre una Vivienda Adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación*, 27 de marzo de 2002. E/CN.4/2003/5/Add.3.

El 44.2% de los indígenas son analfabetos, cuando la media del país es de 10.46%. Las mujeres y las personas de edad adulta y avanzada presentan mayores desventajas. En el 2004, 245 mil niños no asistían a la escuela y se estimaba que dos de cada tres niños eran indígenas. El rezago educativo entre los pueblos indígenas triplica el promedio nacional. Las mujeres son las más afectadas por este problema pues su rezago es entre tres y seis veces mayor al promedio nacional, y entre dos y tres veces en comparación con los hombres de su misma etnia, en algunos casos.²⁰⁸ Una proporción casi tres veces mayor de hombres de la población indígena que de hombres de la población general, no cursó un solo grado de primaria y la proporción entre mujeres es tres veces y media mayor que la de las mujeres de la población general. Sólo 8.9% de las mujeres indígenas lograron estudiar más allá de la primaria. El Instituto Nacional de Evaluación a la Educación (INEE) reporta que de 1.3 millones de infantes indígenas entre seis y 14 años, 16.4% no asiste a la escuela, mientras que en el grupo de 15 años o más, 50% no llegó a completar la primaria. No sólo eso, se calcula que de los que asisten a la escuela, alrededor de 57% está en el nivel más bajo de competencia en la habilidad de lectura, y cerca de 70% en matemáticas, cuando el nivel nacional se ubica en 27% y 51.5% respectivamente. Alrededor de 20% de las escuelas indígenas no ofrecen los seis grados de primaria, y 28% son unidocentes dado que un solo maestro atiende los diferentes grados. Un alto porcentaje de indígenas no asiste a la escuela por su condición de migrantes o por vivir en las calles de las ciudades. Ser indígena representa no acceder a la educación o recibir una de mala calidad, vivir al interior de la escuela la discriminación de maestros y alumnos, así como no recibir una instrucción vinculada con los elementos culturales de su pueblo. Muy por el contrario, la educación pública aún no logra incorporar el elemento pluricultural; la socialización política de los indígenas se orienta a someterlos, asimilarlos y homologarlos a la denominada “cultura nacional”. En situaciones donde la pobreza extrema y la marginación son problemas cotidianos, han llegado a producirse movimientos de resistencia armada, como en la Región Loxicha, en Oaxaca, donde la falta de las acciones gubernamentales apropiadas impidió establecer canales de interrelación entre la población y las diferentes instancias públicas encargadas de prestar servicios públicos y ofrecer

208 *Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, pp. 51 y 52.

opciones de desarrollo. Los conflictos agrarios y políticos en esta región son muy frecuentes, por lo que resultan comunes los asesinatos de defensores de los derechos humanos y de otros luchadores sociales.²⁰⁹ Lo anterior ha producido una serie de violaciones a los derechos humanos, entre las que destacan: “detención arbitraria, tortura, amenazas, lesiones, retención ilegal, imputación indebida de hechos o falsas acusaciones, traslados injustificados, desapariciones forzadas o privaciones ilegales de libertad, y homicidio, así como la coacción de que fueron objeto al firmar documentos incriminatorios, cuyo contenido desconocían.”²¹⁰ A lo anterior debe sumarse una confrontación político-militar que se encuentra latente como la ocurrida en la madrugada del 29 de agosto de 1996, en la población de Santa Cruz, municipio de Santa María Huatulco, distrito de Pochutla, Oaxaca, “donde fueron atacadas las instalaciones de la Partida de Infantería de Marina, la Policía Judicial Federal, la Policía Judicial y Preventiva del estado de Oaxaca, la Policía Municipal de Santa María Huatulco y de Fonatur, de lo cual resultaron 13 muertos, entre ellos, cuatro infantes de marina, tres policías preventivos, un policía municipal, un civil y cuatro personas más no identificadas”.²¹¹

Es deseable que ante esta situación el Poder Ejecutivo instrumente y ponga en marcha un amplio programa de “acciones afirmativas” contra la discriminación estructural que padecen los pueblos indígenas en materia de alimentación, educación, salud y vivienda. Esta estrategia antidiscriminación debe garantizar el respeto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas con carácter prioritario. En materia de política social debe evitarse la creación de sistemas paralelos en donde el eje de acción de las autoridades siga influenciado por el asistencialismo en el combate a la pobreza y por el fortalecimiento de procesos que tiendan al ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas. Deben explorarse nuevas modalidades de solidaridad y cooperación

209 “Ejecutan en Oaxaca a defensor de indígenas. Lino Antonio Almaraz fue asesinado cuando regresaba de una comunidad a donde fue a promover la defensa de los usos y costumbres para las elecciones municipales de mañana en la entidad”, *La Crónica de Hoy*, sábado 2 de octubre de 2004, primera plana, ocho columnas.

210 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial. Caso de la región Loxica*, México, 2002.

211 *Ibidem*.

social. En forma especial las instituciones competentes de los gobiernos federal y locales deben realizar un seguimiento permanente de la situación concreta de las mujeres indígenas, toda vez que son ellas quienes ven afectados sus derechos en mayor grado, esto con el propósito de que se lleven a cabo en forma oportuna las acciones necesarias para que su condición de mujeres indígenas no agrave los efectos negativos que por necesidad producen la pobreza y marginación. Para que ello ocurra es necesario llenar los grandes vacíos de información de todo tipo que aún existen en México respecto a los pueblos indígenas y concretamente a los ancianos, mujeres, niños y niñas indígenas. Para hacer realidad el ideal multicultural en México debe fortalecerse el sistema de educación bilingüe intercultural mediante la formación y capacitación de maestros, organización de actividades docentes, preparación y distribución de material pedagógico, elaboración de currículo y metodología de la enseñanza, así como la sistematización didáctica de las lenguas indígenas. Paralelamente debe dotarse de recursos suficientes al sistema educativo indígena. Para procurar su salud se requiere una normatividad más estricta en el uso común de plaguicidas por lo que deben aumentar los controles para su venta, almacenamiento, manipulación y aplicación, sobre todo porque los indígenas son quienes se encuentran en frecuente exposición a dichas sustancias.

Es importante que se fortalezcan las acciones de los tres niveles de gobierno conforme a las obligaciones que dispone el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para impulsar con urgencia el desarrollo integral y sustentable de las comunidades y consolidar las condiciones sociales, de seguridad pública y acceso a la jurisdicción del Estado, que les permitan gozar de sus derechos humanos. Para lo anterior es necesario incorporar al artículo 1 del Capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos humanos, estableciendo la supremacía de los tratados internacionales de derechos humanos frente al derecho interno. El Poder Legislativo debe asumir la responsabilidad de armonizar, desde la función legislativa, la normatividad interna con los principios y estándares internacionales más altos en materia de derechos indígenas. Lo anterior debe acompañarse de la aplicación, en toda instancia relevante, de las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, para lo cual se requiere capacitar a los funcionarios federales y estatales en materia civil, laboral, familiar, agraria, administrativa y judicial para la aplicación de dicho Convenio y ajustar las legislaciones federal y estatal a sus

disposiciones. Sería deseable, por lo tanto, que se reconozca explícitamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás leyes, el pluralismo jurídico existente en el país. Se requiere formular “el derecho al derecho propio”, esto es, la posibilidad de que los pueblos indígenas apliquen sus propios sistemas normativos. Por último se requiere la separación de los tribunales agrarios de la estructura del Poder Ejecutivo Federal tal como obliga el régimen constitucional mexicano respecto de la separación de poderes, aplicando las más elevadas normas internacionales de protección de los derechos humanos relativas a la independencia e imparcialidad de jueces.

REFORMA CONSTITUCIONAL INCONCLUSA Y DERECHOS POLÍTICOS

En México los principales problemas colectivos que sufren los pueblos indígenas no pueden solucionarse con la normatividad jurídica existente. La reforma constitucional para el reconocimiento de los pueblos como sujetos colectivos de derecho y para la vigencia de sus derechos fundamentales, de conformidad a los Acuerdos de San Andrés, sigue siendo una demanda pendiente y la principal solución a los mismos. De esta reforma depende la solución en cascada de todos los demás problemas particulares. El 25 de abril de 2001 el Senado de la República, modificando la iniciativa presidencial, aprobó el dictamen sobre el “Proyecto de Decreto en Materia de Derechos y Cultura Indígena por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o. se deroga el párrafo primero del artículo 4o., se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. El dictamen modifica sustancialmente la iniciativa Cocopa e incorpora sólo parte de los acuerdos de San Andrés. La discusión se trasladó a la Cámara de Diputados, que aprobó la reforma el 28 de abril del 2001. Pocos días después (30 de abril) el EZLN rechazó el dictamen del Congreso de la Unión. De acuerdo con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2, se reconoce que “la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de

ellas”.²¹² La historia mexicana muestra que las reformas constitucionales no resuelven por sí mismas los problemas para los que fueron pensadas. La Constitución es un marco programático, discursivo y normativo fundamental que debe actuarse y ejecutarse en la práctica. Además, al referirse a pueblos, la Constitución debe reconocer aquellos derechos que permiten la pervivencia de los grupos culturales que componen la nación, para generar condiciones de igualdad, es decir, derechos colectivos. De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos existen diversos estándares que, de cumplirse en el Estado mexicano, revertirían la situación actual sobre todo en materia de derechos políticos. Lo que se hizo en el caso de la reforma constitucional en materia electoral no se ha hecho en materia indígena. Lo que se hizo en bien de los municipios al reformar el artículo 115 de la Constitución no se ha hecho para los indígenas. Por esta razón el posicionamiento y la definición de los diferentes actores se orienta principalmente en torno a los lineamientos para redistribuir poder político hacia la comunidad y el municipio.²¹³

El tema de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas se trata en la fracción tercera del artículo segundo del ordenamiento constitucional. Es necesario perfeccionar el marco jurídico para el reconocimiento de las prácticas tradicionales en la elección de autoridades.²¹⁴ Sería necesario reconocer lo que Will Kymlicka llama los “derechos poliétnicos” a partir de los cuales los pueblos y comunidades indígenas puedan elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas

212 Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

213 “El reconocimiento de la pluriculturalidad y libre determinación expresadas en el ejercicio de la autonomía local, constituye el eje de esta nueva formulación y repercute de manera significativa en distintos campos de la vida nacional, particularmente en la redefinición de los poderes locales”: *Cfr.* González Saravia Calderón, Dolores, *Pueblos indígenas y municipio*, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C., México, 2000, p. 10.

214 Henríquez Arellano, Edmundo, “Usos, costumbres y pluralismo en Los Altos de Chiapas”, en *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los Altos de Chiapas (1991-1998)*, El Colegio de México, México, 2000, pp. 29-60.

de gobierno interno garantizando la participación de las mujeres.²¹⁵ También sería necesario plantear un redistribución electoral indígena para adecuar las representaciones políticas con el territorio. La nueva relación entre pueblos indígenas y Estado pasa por un proceso de transformaciones sustanciales en los ámbitos federal y estatal que ven en la reforma institucional municipal un aspecto central a partir de la transferencia de facultades, funciones y recursos al ámbito local, el reordenamiento territorial y la promoción de políticas públicas. En distintos estados de la República los partidos políticos presionan para dismantlar el modelo de las autoridades tradicionales descomponiendo el tejido social de los pueblos indígenas. Aunque la situación en general es lamentable, sobre todo si consideramos los estados de Guerrero, Chiapas y Veracruz, en el estado de Oaxaca los municipios pueden elegir a sus autoridades a través de usos y costumbres,²¹⁶ aunque algunas veces éstos se emplean para imponer cacicazgos. La legislación local en Oaxaca y en Campeche en comparación con otros lugares de la República es la más avanzada.²¹⁷ En Oaxaca la ley ha tenido cambios en 1995 y 1999 para propiciar el reconocimiento de los mecanismos de usos y costumbres para la elección de autoridades.²¹⁸ Allí existen 420 municipios que se rigen por usos y costumbres. En ese estado la ley reconoce a las comunidades indígenas como “personas morales de derecho público” y la autonomía como “la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas [...] para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio

215 Kymlicka, Will y Norman, Wayne, “Citizenship in culturally diverse societies: issues, contexts, concepts”, en *Citizenship in diverse societies* (Will Kymlicka ed.), Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 123-132.

216 Flores Cruz, Cipriano, “Características, regulación y perspectivas del sistema electoral por usos y costumbres”, en *Derechos indígenas y elecciones*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003, pp. 31-48.

217 Velásquez, María Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, Oaxaca, 2000, pp. 149-187.

218 “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, en González Guerra, Gisela (Comp.), *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1999, pp. 522-538.

indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura”.²¹⁹ En Campeche los juzgados conciliadores están en manos de indígenas, quienes a su vez realizan toda la conciliación local. Además, en este último lugar se está trabajando en la documentación de los usos y costumbres. En Querétaro se está usando para que los jueces las apliquen en la procuración de justicia.²²⁰ Desde 1987 la Constitución del estado de Guerrero se reformó en el sentido del reconocimiento de la pluriculturalidad. Sin embargo, puede concluirse que en términos generales los usos y costumbres de los pueblos indígenas no se respetan como parte integrante de la vida jurídica de México.

El “cuarto nivel de gobierno” propuesto por las comunidades indígenas debe recibir apoyo para que el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación se refleje en la forma de representación y ejercicio del poder a favor de los intereses de los grupos culturales que la conforman. En el caso de los pueblos indígenas es indispensable para la protección de sus derechos colectivos:

- 1) Reconocer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a dichos pueblos como entidades de derecho público, de tal manera que sean legalizados sus métodos de elección de representantes populares y sus formas de administración para establecer certeza y transparencia en los procedimientos y mecanismos de consulta a estos pueblos; y
- 2) Reconocer y respetar sus formas propias de elección de autoridades.

Para garantizar condiciones de igualdad con el resto de los mexicanos es necesario establecer jurídicamente representaciones políticas de los pueblos indígenas a nivel estatal y federal. En este sentido, los poderes de la Unión deben trabajar concertadamente, en el marco de sus competencias y atribuciones, para:

- 1) La aplicación efectiva de los tratados internacionales de derechos humanos e indígenas como parte del derecho interno tomando como base el Convenio 169 de la OIT como marco jurídico;

²¹⁹ *Ibidem*, p. 524.

- 2) Promover reformas constitucionales que permitan el reconocimiento de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas que quedaron pendientes en la última reforma en la materia, y
- 3) Una vez realizadas las reformas señaladas invitar a los poderes locales a revisar todo su marco jurídico a efecto de adecuar tales disposiciones a su legislación y para que ejecuten planes y programas especiales en materia indígena.

Existe la objeción de que haber dejado el problema en manos de las legislaturas locales para que reconozcan a los pueblos y comunidades indígenas es una forma de no solucionarlo “al estar varios pueblos asentados en varios estados, mientras éstos no legislen de igual manera, los derechos de un mismo pueblo indígena no serán reconocidos de igual forma en las diferentes entidades implicadas dando lugar a la discriminación que se buscaba evitar”.²²¹ La reforma constitucional en materia indígena del 2001, así como las 330 controversias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que produjo como reacción por parte de pueblos y comunidades indígenas, motivaron incluso, una reclamación ante la Organización Internacional del Trabajo.²²² Las controversias constitucionales se presentaron en dos etapas: antes y después de la reforma. Después de ella se presentaron 326 controversias que se agruparon en 19 tomos. La abogada que presentó las controversias constitucionales recuerda que: “alegamos

220 “Y cuando se vaya al juez de Distrito éste conozca los usos y costumbres a los que nos estamos refiriendo. Fue el caso de la indígena que fue untada con chile en Querétaro, que se aducía que era un uso y costumbre. Que cuando vas ya no es un uso y costumbre, es una práctica violatoria de derechos humanos”: *Cfr.* Intervención de Xóchitl Gálvez, titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en la Jornada Interactiva “La reforma constitucional en materia indígena: balance y perspectivas”, organizada por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 10 de junio de 2004, sala “Alfonso Reyes”, México, D.F. <http://www.colmex.edu>.

221 López Bárcenas, Francisco, “Reforma constitucional y derechos Indígenas en México. Entre el consenso y la ilegitimidad”, en *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, México, 2002, p. 23.

222 Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, Red de Abogados para la Defensa de los Pueblos Indios, Lic. Magdalena Gómez, *Reclamación presentada a la OIT sobre la reforma constitucional en materia indígena*, Ciudad de México, 20 de agosto de 2001.

la anticonstitucionalidad del decreto porque su contenido en algunas partes contradecía preceptos de la propia Carta Magna, así como la violación al derecho a ser consultados y el respeto a lo manifestado en la consulta [...] el Congreso alegó que si bien tenía posibilidades de escuchar a los pueblos indígenas, en última instancia no estaba obligado a retomar lo que había escuchado, pues finalmente eran un órgano autónomo, y que en ese sentido ellos podían decretar lo que así conviniera”.²²³ En dicha reforma constitucional fue muy grande el impacto de la violación al derecho a la consulta y a la participación como garantía para el desarrollo y existencia de los pueblos indígenas y, en este sentido, urge restablecer el diálogo político entre el gobierno y los pueblos indígenas que se fracturó con la reforma aprobada. De acuerdo con el Informe de la Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de 1999: “Es motivo de preocupación la aparente falta de un diálogo entre el gobierno y los pueblos indígenas que contribuiría a la resolución de los problemas que les afectan.”²²⁴ Asimismo, la Comisión demandó al gobierno mexicano que reexamine las medidas que está tomando en relación con los problemas con que tropiezan los pueblos indígenas del país.²²⁵ A cuatro años de la reforma constitucional en los estados ha pasado muy poco, sólo las constituciones de Coahuila, Morelos, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala han tenido reformas después del 2001; y existen leyes reglamentarias sólo en San Luis Potosí, Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo. Por lo que respecta a las restantes legislaturas y constituciones estatales no existen avances significativos.

223 “La Corte no sólo dejó ir la oportunidad de justicia para los pueblos indígenas, sino que canceló toda posibilidad de vigilar la legalidad y constitucionalidad bajo la cual el órgano reformador modifica la máxima ley del país, al archivar las controversias alegando simplemente que no tiene facultades para revisar el procedimiento bajo el cual se reforma la Constitución Federal, cosa gravísima para México”: Intervención de Larisa Ortiz, integrante de la Asamblea de Migrantes Indígenas, en la Jornada Interactiva “La reforma constitucional en materia indígena: balance y perspectivas”, organizada por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 10 de junio de 2004, Sala “Alfonso Reyes”, México, D.F. <http://www.colmex.edu>.

224 Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Observación individual sobre México*, 1999, párr. 4.

225 *Ibidem*, párr. 5.

DERECHO A LA CONSULTA Y A LA PARTICIPACIÓN

Es necesario establecer mecanismos de concertación con los pueblos y comunidades indígenas ajustándose a los derechos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, para lograr un entendimiento con los pueblos indígenas y superar la distancia generada entre ambos actores. Hasta el momento, después de 12 años de vigencia, pocos son los casos judiciales en los que sus razonamientos y resoluciones han retomado los principios, garantías y derechos consignados en el Convenio 169 para el desarrollo de razonamientos, criterios y resoluciones.²²⁶ Esta realidad hace pensar que, al menos, existe un amplio desconocimiento de dicho estándar entre las autoridades mexicanas tanto administrativas como de procuración e impartición de justicia.²²⁷ Tal situación es preocupante considerando que el Convenio 169 es, hasta ahora, el estándar de protección más alto en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. No invocarlo como fundamento en la elaboración de sentencias, criterios y razonamientos, tanto administrativos como judiciales, elimina la posibilidad de hacerlo aplicable y vigente en el territorio mexicano; por lo tanto restringe la armonía de la legislación interna en razón de dicho estándar. La anuencia de la población frente a los proyectos de desarrollo, en particular de los pueblos indígenas,

226 Al respecto uno de los puntos de contradicción refiere a la falta de independencia de los tribunales agrarios porque no forman parte del Poder Judicial, sino de la estructura del Poder Ejecutivo.

227 Acosta, María Luisa, *et. al.*, *Memoria del II seminario internacional sobre administración de justicia y pueblos indígenas*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1999, pp. 27-34.

debe ser obligatoria considerando que dichos proyectos se implementan fundamentalmente en las tierras y territorios de estos pueblos. La participación de los pueblos indígenas en relación con su derecho a decidir cuáles son sus prioridades y por consiguiente, para influir en la elaboración de las políticas públicas indígenas constituye un desafío irrenunciable para la democratización mexicana, si en verdad se quiere atender las demandas históricas de los pueblos indígenas.²²⁸

Hasta ahora la política oficial ha contribuido a desnaturalizar el derecho a la consulta mediante la acción de diversas instancias del poder público en el sentido de:

- 1) Asumirlo como garantía procesal y eliminar su naturaleza política en relación con el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas;
- 2) Omitir que el fin último del derecho a la consulta es establecer acuerdos y llegar a soluciones de mutuo beneficio;
- 3) Desligarlo del derecho a la participación y, por lo tanto, limitar la capacidad de intervención de los pueblos indígenas en los asuntos que les afectan y en la construcción de un modelo de país más equitativo.

En el acta número 25 de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT del año 1989 se describieron algunos criterios necesarios para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas como:

- 1) Los gobiernos deben entregar y dar a conocer con suficiente anticipación toda información relativa a la medida legislativa y/o administrativa que pretenda implementarse y que pueda afectarles;
- 2) Dicha información debe ser clara, fidedigna y entendible para que los pueblos pudieran normar su criterio,
- 3) La consulta debe realizarse con suficiente tiempo y sin simulaciones para permitir que los pueblos indígenas expresen sus opiniones en forma libre y con conocimiento de causa; y
- 4) Las consultas deben realizarse a través de sus instancias representativas.

228 Obregón, Luis G., *Rebeliones indígenas y precursores de la independencia mexicana*, Navarro Libros, México, 1952, pp. 56-89.

El discurso debe estar acompañado de acciones contundentes que partan del buen entendimiento entre los pueblos indígenas mexicanos y los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federal, pues existe desconfianza de los pueblos indígenas hacia estos ámbitos de gobierno por el papel que desempeñaron en la concreción de la reforma constitucional en materia indígena del 2001. Ese año el presidente Fox remitió al Congreso de la Unión la propuesta elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación para reformar la Constitución en materia de derechos y cultura indígena. El resultado de este proceso fue la aprobación y publicación de una reforma que diluyó sustancialmente los contenidos de derechos ya reconocidos a los pueblos indígenas y se apartó de sus demandas y reivindicaciones históricas.²²⁹ Tal hecho ha tenido repercusiones en las posibilidades de generar espacios de diálogo y acuerdo para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y establecer la paz. Ante este contexto, más de 300 municipios indígenas presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación diversos recursos de impugnación argumentando violaciones al procedimiento legislativo de reforma a la Constitución y reclamando la violación de su derecho a la consulta. La SCJN se declaró incompetente para resolver el fondo de las reclamaciones. Dentro del marco legal prevaleciente las estructuras institucionales no tienen, por el momento, capacidad para atender y dar respuesta a las demandas de protección, garantía y restitución de los derechos de los pueblos indígenas, en este caso, el derecho de consulta. La reforma constitucional en materia indígena no incorporó ni desarrolló en lenguaje constitucional el núcleo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas: autodeterminación, acceso a la tierra-territorio y los recursos naturales, consulta y participación efectivas, justicia y pluralismo jurídico. En particular, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho.²³⁰

229 Esto fue así hasta que decayó la voluntad política inicial. Al enviar la iniciativa al Congreso de la Unión, el presidente Vicente Fox afirmó: “He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten en el Estado mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país. Convencido de ello y de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envió como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la Cocopa (...) La iniciativa reconoce la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas”: *Cfr.* “Reforma en Materia de Derechos y Cultura Indígena”, enviada por el presidente Vicente Fox al Congreso el 5 de diciembre del 2000, en Cárdenas Morales, Natividad, *El debate en torno a la cuestión indígena. Antología mínima*, Acción Afirmativa, México, 2001, p. 237.

En ese sentido se considera que el nuevo marco jurídico constitucional en materia indígena no implica garantías constitucionales en sí mismas, ni el reconocimiento explícito de los derechos colectivos fundamentales de los pueblos indígenas. Principalmente lo estipulado en el apartado B del artículo 2 constitucional: “La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.”²³¹

El derecho a la libre determinación-autonomía tal y como aparece en los instrumentos internacionales no se desarrolló en el texto constitucional, remitiendo a las legislaturas locales la tarea de definirlo y de establecer los mecanismos que lo hicieran aplicable, exigible y justiciable. Esta situación ilustra la vulnerabilidad en que se dejaron los derechos sustanciales de los pueblos y comunidades indígenas pues, tal situación, abre la posibilidad de desequilibrios y contradicciones legales al sujetar al criterio de cada legislatura en lo individual la definición de estos derechos sin tener un “piso y techo constitucional” que los enmarque. Preocupan, en este sentido, las alteraciones que esto puede implicar en el Estado de Derecho en nuestro país. Llama la atención que a pesar de que hace más de una década se reconoció la composición pluricultural de México, sea casi inexistente la representación indígena tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, considerando que hay casi 13 millones de indígenas en el país.²³² Al respecto preocupa que los métodos para la elección de legisladores sean poco compatibles con los sistemas tradicionales indígenas para la elección de autoridades, y que tal situación limite el derecho de los pueblos indígenas

230 Centro de Análisis Político e Investigaciones Sociales y Económicas, *et. al.*, *Informe al relator especial para los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en su visita a México. La situación de los derechos indígenas en México. Tierra, territorio y recursos naturales; usos y costumbres; acceso a la justicia y militarización*, CAPICE, Prodh, EDUCA, México, junio de 2003.

231 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Segob, México, 2003, p. 13.

232 Flores Vera, Juan Antonio, *Chiapas: Élite y modernización política*, Omtol ediciones, México, 2000, pp. 49-68.

a participar, en condiciones de equidad, en la vida pública del país para dar respuestas a los problemas que aquejan a este sector de la población.²³³ Si a nivel federal la representación política de los pueblos indígenas es muy pobre, la situación se torna alarmante si consideramos la representación indígena en los congresos locales.

Son diversos los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos que hacen posible pensar en un reconocimiento pleno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por ejemplo, en su artículo 1o. postula “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.²³⁴ Otro ejemplo lo constituye el artículo 6 del Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 que reconoce el derecho de éstos a la consulta, al tiempo que establece un conjunto de garantías de procedimiento relativas al ejercicio del mismo. El derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas es reconocido por los órganos de protección de los derechos humanos tanto de la ONU como del Sistema Interamericano. La propia OIT tiene el Convenio 144 sobre la denominada “consulta tripartita” –signado por nuestro país– y que contempla distintos mecanismos de consulta y participación. Es incluso posible hablar de un “derecho internacional consuetudinario” sobre la consulta. Estas garantías vinculan la actuación de las autoridades en su conjunto y, en particular, en sus actuaciones relativas a la adopción de medidas legislativas susceptibles de afectar a estos pueblos. En el procedimiento legislativo conducente para la aprobación del Decreto de Reforma Constitucional en Materia de Derechos y Cultura Indígena se violó el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.²³⁵ Ante las insuficiencias y omisiones mencionadas, preocupa que las autoridades mantengan su intención de llevar a cabo proyectos de desarrollo sin incluir la participación social, pues como lo ha ex-

233 Sin embargo, cualquier análisis debe reconocer que todavía hoy el derecho a la autodeterminación es un derecho cuestionado por la mayoría de los estados nacionales.

234 *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adhesión de México 23 de marzo de 1976, en *Instrumentos internacionales y regionales americanos de derechos humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2000, pp. 251-275.

235 *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001.

presado el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas: “Los asuntos referentes a la participación genuina de las comunidades indígenas en el proceso de desarrollo son aún un reto para el gobierno de México.” Por su parte el Comité de Derechos Civiles y Políticos de la ONU ha señalado que “pese al reconocimiento que la Constitución hace en su artículo 4 de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y la voluntad del Estado-Parte de dirimir la cuestión de la autodeterminación de las comunidades indígenas, el artículo 27 de la Constitución parece proteger sólo ciertas categorías de derechos respecto de las tierras indígenas y continúa dejando expuestas a las poblaciones indígenas a amplias violaciones de sus derechos humanos. El Estado Parte debería tomar las medidas necesarias para garantizar a las comunidades indígenas el respeto a los derechos y libertades que les corresponde individualmente y como grupo, erradicar los abusos a que se les somete, respetar sus costumbres y cultura, así como sus formas tradicionales de vida permitiéndoles disfrutar sus tierras y recursos naturales. Asimismo deben tomarse medidas adecuadas para incrementar su participación en las instituciones del país, así como el ejercicio del derecho a la autodeterminación”.²³⁶ La reforma constitucional del 14 de agosto del 2001 afecta directamente la esfera de interés y los derechos de los pueblos indígenas. Como puede observarse estas garantías aparecen en sendos documentos internacionales suscritos por nuestro país.²³⁷ La reforma aprobada no se encuentra en armonía con el estándar más alto de protección de los derechos de los pueblos indígenas como establece el multicitado Convenio 169 de la OIT, pues diluye disposiciones que el gobierno mexicano se ha comprometido a garantizar y respetar. De la misma manera, otros instrumentos internacionales suscritos por México lo obligan en la materia, por ejemplo, el Convenio Consultivo del Fondo Indígena; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Interna-

236 “Recomendación núm. 268. Pueblos Indígenas. Comités Civiles y Políticos”, en *Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2003, pp. 73-74.

237 Artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

cional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio sobre Diversidad Biológica.²³⁸

A nivel nacional el derecho a la participación se redujo con la reforma constitucional en materia indígena, quedando limitado a la elección de sus autoridades internas –asunto que es una práctica ancestral– y a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo que es derecho de todos los mexicanos.²³⁹ La inexistencia de la consulta como mecanismo de diálogo y de consenso entre el gobierno mexicano y los pueblos indígenas se refleja también en la implementación de los proyectos de desarrollo. De la misma forma, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT establece que al aplicar las disposiciones contenidas en el Convenio los gobiernos deberán:

- a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; y
- b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones

238 Rodarte, María Elena, *Los recursos naturales de los pueblos indígenas y el Convenio sobre Diversidad Biológica*, Instituto Nacional Indigenista, México, 2002.

239 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2, establece: “A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] III. Elegir de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones en un marco que respete el pacto federal y soberanía de los estados [...] B. La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, los cuales deberán ser diseñados y operados conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de: [...] IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional del Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”: *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 2, Secretaría de Gobernación, México, 2003, pp. 11-15.

electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.²⁴⁰

A esto se suma el desinterés por las manifestaciones indígenas como formas de participación y la violación a su derecho de ser escuchados para definir sus demandas, necesidades y propuestas, como sucede frecuentemente en diversos estados del Sureste, como Oaxaca, Chiapas y Yucatán donde ha sido frecuente la construcción de infraestructura carretera e hidráulica que afecta asentamientos indígenas sin que los pueblos respectivos hayan sido consultados.²⁴¹ Por otro lado, están ejecutándose diversos proyectos y obras, algunas enmarcadas en el llamado Plan Puebla-Panamá, en donde las autoridades: 1) no han consultado a los pueblos indígenas de esas entidades para su realización; 2) cuando se llevaron a cabo consultas éstas fueron manipuladas o de plano simuladas; 3) no se informó a las comunidades o, cuando se les dio información, era incompleta o distorsionada y; 4) se omitió información respecto de los impactos ambientales y socioculturales que implicaría la realización de dichas acciones. Tal situación no sólo ha producido violaciones al derecho de los pueblos indígenas a la consulta y a la participación, sino que, con motivo de la ejecución de dichas acciones, se vulneran los derechos a la tierra, al territorio y al usufructo de los recursos naturales, así como el derecho a la alimentación, a la salud y a un medio ambiente sano, entre otros.

240 “Convenio (Núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, en: Sánchez Bringas, Enrique, *Los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales*, op. cit., p. 503.

241 Por ejemplo, el municipio Olga Isabel en Chiapas fue afectado por la construcción de la carretera Chilón-Nichteel sin que para ello hayan sido consultados; además, “en el estado de Oaxaca, durante el mes de febrero del 2002, fue terminado un puente con el que se dio inició al proyecto carretero Oaxaca-Salina Cruz. Los pueblos indígenas de la región no fueron consultados respecto de ninguna de las dos obras. Otro caso es en las comunidades mayas de Thadziu, (con tres mil habitantes de los cuales el 100% habla maya); Xoy (con una población de 1,500 indígenas mayas) y Chaksinkin (con 1,500 habitantes indígenas mayas) han sido afectadas en sus territorios por la construcción de una carretera que pasa por sus comunidades. En ninguno de los casos los habitantes de dichas comunidades fueron consultados”: *Cfr.* Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, *Violaciones a los derechos humanos en México. Informe anual 2002*, México, diciembre de 2002.

Para avanzar en el camino de la defensa y promoción de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México, es necesario retomar los acuerdos de San Andrés y la propuesta de la Cocopa, sólo así se logrará el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.²⁴² Hasta el momento, después de más de un decenio de vigencia, pocos son los casos judiciales en los que se han retomado los principios, garantías y derechos consignados en el Convenio 169 para el desarrollo de razonamientos, criterios y resoluciones.²⁴³ Esta realidad refuerza la convicción del enorme desconocimiento de dicho estándar por parte de las autoridades mexicanas. Tal desconocimiento implica, como ya se mencionó, la imposibilidad de hacerlo vigente en territorio mexicano. Además, es preciso que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, federal y locales, se involucren y concurren en acciones integrales, cada uno desde el ámbito de sus funciones y competencias, para atender las demandas y necesidades de los pueblos indígenas, partiendo de los derechos ya reconocidos en el Convenio 169 y de los compromisos adquiridos por Poder Ejecutivo Federal al firmar los Acuerdos de San Andrés en 1996. De manera especial, el derecho a la participación de los pueblos debe facultarlos para asumir el control de sus propios asuntos e incidir en la creación de políticas públicas que les afecten en cuanto a la creación, ejecución y evaluación, y en este sentido, debe ser obligatoria la anuencia de la población ante los proyectos de desarrollo, en particular de los pueblos indígenas, considerando que es fundamentalmente en las tierras y territorios de estos pueblos donde se implementan dichos proyectos. La participación de los pueblos indígenas, en relación con su derecho a decidir cuáles son prioridades y por consiguiente influir en la elaboración de las políticas públicas indígenas constituye un reto irrenunciable para las autoridades, si en verdad quieren atender las demandas de los pueblos indígenas. Por lo anterior, es urgente reactivar el diálogo político entre el gobierno y los pueblos indígenas y establecer mecanismos de concertación democrática. Para tal fin debe revisarse la reforma constitucional del 2001 en materia indígena para ajustarla mejor a la iniciativa de Ley

242 CONAI. Archivo Histórico. *San Andrés. Mesa 1: Derechos y Cultura Indígena*, Primera y Segunda Parte, Serie “Sendero de paz”, Cuaderno Núm. 3, México, 2001.

243 Al respecto uno de los puntos de contradicción refiere a la falta de independencia de los tribunales agrarios puesto que no forman parte del Poder Judicial, sino de la estructura del Poder Ejecutivo.

Cocopa. Un acto de reconocimiento político de los derechos colectivos de los pueblos indígenas podría provenir del gobierno quien debe activar la colaboración con los “Caracoles” y con las “Juntas de Buen Gobierno” sobre todo en la perspectiva de buscar solución pacífica al conflicto de Chiapas. La búsqueda de la paz negociada en Chiapas debe considerarse un tema de “prioridad alta” en la agenda de política interna del Gobierno Federal.

Es indispensable sustentar las acciones en una visión integral del problema y las soluciones. El no reconocer los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución, además de vulnerarlos, limita las posibilidades de establecer recursos y mecanismos legales adecuados y obligatorios en el ámbito nacional para demandar su defensa, protección o restitución y reparar los daños, morales y materiales. Permitir que las legislaturas locales definan los alcances de los derechos de los pueblos indígenas genera condiciones para mantener la desigualdad, discriminación y ambigüedad jurídica respecto de éstos, reconociendo, en particular, que las legislaturas locales aún no son plenamente independientes de los titulares del Poder Ejecutivo local y que son vulnerables a las presiones e intereses de actores locales contrarios a los pueblos indígenas. De esta forma, sigue siendo necesario: a) crear los mecanismos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas su derecho a la consulta y a la participación, b) que los titulares de los derechos vean reflejadas sus prioridades, demandas y reivindicaciones en las medidas administrativas que adopte el gobierno. Sería importante integrar una comisión especial interdisciplinaria y representativa de pueblos, sociedad civil y gobierno para revisar los casos de conflictos agrarios en todo el país a fin de proponer mecanismos adecuados de solución a cada uno de ellos, empezando por el rezago que tienen los propios tribunales agrarios. Las instituciones del Estado deben fortalecer sus áreas de atención a la justicia indígena con asesoría, gestión y ayuda jurídica, amplia y significativa, en los procesos en los que están involucrados indígenas para ir estableciendo precedentes sobre cómo respetar el debido proceso en dichos asuntos, para lo cual también se requiere la formación de traductores y peritos prácticos culturales que trabajen en todas las dependencias gubernamentales.²⁴⁴ También se requiere que las autoridades establezcan de manera clara procedimientos adecuados para la

244 Escalante Betancourt, Yuri, *et. al.*, *La experiencia del peritaje antropológico*, Instituto Nacional Indigenista, México, 2002, pp. 18-27.

consulta a los pueblos indígenas sobre todo cuando se contempla legislación, medidas administrativas, se definen políticas o programas que puedan afectarlos. El Ejecutivo deberá considerar las formas particulares de cada pueblo para tomar decisiones, incluyendo a sus autoridades y procedimientos, centrandó el interés en la importancia que el consenso tiene para estos pueblos. Las autoridades deben garantizar que dichas consultas sean de buena fe, asignando a alguna instancia autónoma la revisión de los procedimientos, la materia de la consulta y la forma de realizarse, incluyendo la manera en que se plantea el problema, la información previa y con tiempos suficientes, lenguaje adecuado y sencillo, las personas o grupos a ser consultados y las instancias a consultar, considerando sus propios métodos para tomar decisiones. En este sentido, los poderes de la Unión deben reconocer a los pueblos indígenas como entidades de derecho público, de tal manera que las consultas que realice el Estado y sus resultados sean obligatorios y vinculantes.

CONFLICTIVIDAD AGRARIA Y POLÍTICA

En el medio rural las violaciones a los derechos humanos se ubican principalmente en torno a los conflictos agrarios, en particular por límites de tierras, y con la lucha por el control del poder político local y regional por parte de los caciques, ligados a las autoridades estatales. Muchas de las violaciones a los derechos humanos permanecen impunes y provocan el agravamiento de los conflictos y el recrudecimiento de la violencia, una constante en numerosas entidades del país. La matanza de 26 personas en Agua Fría, Oaxaca, ocurrida en el 2002, es un ejemplo de la violencia que se genera cuando estos conflictos no se resuelven a tiempo y bajo mecanismos adecuados para acabar con problemas que se arrastran por décadas y en los que están en juego factores intrínsecos de los pueblos como su relación especial, espiritual y de pertenencia con la tierra y el territorio, y factores externos como la superposición de planos definitivos, por ejemplo. En este sentido los procedimientos de los tribunales agrarios resultan ineficaces y las sentencias emitidas por lo general son inejecutables trasladando a dichos tribunales el rezago agrario. Llama la atención el hecho de que la propia Ley Agraria prevea la posibilidad de no ejecutar las sentencias cuando afirma: “Si existiera alguna imposibilidad material o jurídica para ejecutar una sentencia relativa a tierras de un núcleo de población, la parte que obtuvo sentencia favorable podrá aceptar la superficie efectivamente deslindada, en cuyo caso la sentencia se tendrá por ejecutada, dejándose constancia en el acta que levante el actuario. En caso de inconformidad con la ejecución de la parte que obtuvo sentencia favorable, se presentarán al actuario los alegatos correspondientes, los que se asenta-

rán junto con las razones que impidan la ejecución, en el acta circunstanciada que levante. Dentro de los 15 días siguientes al levantamiento del acta de ejecución, el Tribunal del conocimiento dictará resolución definitiva sobre la ejecución de la sentencia y aprobará el plano definitivo.”²⁴⁵

El territorio es la base material sobre la cual los pueblos recrean su cultura, es lo que los antropólogos denominan el “territorio histórico”. Los problemas agrarios enfrentados por comunidades indígenas tienen un doble sentido. Además de la defensa de la base material para el sustento en su calidad de campesino, el indígena defiende, a su vez, la base material de la reproducción cultural de su grupo. Es por ello que el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 14 que: a) deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan; b) deberán tomarse las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y para garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión; y c) deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha establecido que los sistemas y patrones tradicionales de tenencia y uso de la tierra indígena, son un aspecto de la cultura protegido por el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. A la letra éste sostiene que “en aquellos Estados donde existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, a las personas pertenecientes a dichas minorías no se les negará el derecho, en comunidad con los otros miembros de su grupo, a disfrutar su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, o al uso de su propia lengua”.²⁴⁶ De la misma manera la Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 21 referido al derecho a la propiedad privada que: “1) toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social; 2) ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de

245 Artículo 191, párrafos 2, 3 y 4, de la Ley Agraria.

246 E/CN.4/Sub.2/2001/21. *Indigenous peoples and their relationship to land*. Final working paper prepared by the Special Rapporteur, Mrs. Erica-Irene A. Daes, 11 June 2001, párr. 54.

interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley; y 3) tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.²⁴⁷ En relación con este artículo la Corte Interamericana de Derechos Humanos protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal.”²⁴⁸ En este sentido los instrumentos internacionales reconocen el derecho a la propiedad colectiva de la tierra de los pueblos indígenas como un derecho humano. Este reconocimiento incluye la obligación del Estado a delimitar, demarcar y titular dichos territorios,²⁴⁹ de tal manera que sean protegidos sus derechos culturales, entre ellos la tenencia y uso de la tierra. En el marco de esta problemática es necesaria la creación de una comisión especial interdisciplinaria representativa de los pueblos, la sociedad civil y el gobierno para revisar los casos de conflictos agrarios en todo el país, a fin de proponer mecanismos adecuados de solución a cada uno de ellos, asegurando la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, los recursos económicos adecuados, medidas compensatorias y respeto a las formas de resolución de conflictos de los pueblos.

La mayoría de los conflictos agrarios derivan de la falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, al territorio y los recursos naturales. Al respecto, es necesario tener presente las disposiciones que establece el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT sobre todo en su artículo 13.1 que a la letra dice: “Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. La utilización del término ‘tierras’

247 Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

248 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (Sentencia de 31 de agosto del 2001). Puede consultarse en: www.cejil.org/sentencias.

249 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado de Nicaragua. *Ibid.* párrafo 173.

en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.”²⁵⁰ Desde esta perspectiva el territorio no sólo es la tierra, también incluye las aguas, el medio ambiente, el espacio aéreo y todo lo que forma parte de este hábitat. Muchos conflictos entre comunidades son por problemas territoriales no resueltos, a lo que se agregan luchas por el control político ya sea de caciques o partidos políticos y sus conocidas prácticas clientelares y de división. La búsqueda de soluciones justas y equitativas a la demarcación, la distribución y la restitución de tierras es una recomendación recurrente a las autoridades mexicanas.²⁵¹ Además, la indefinición de los límites de tierra es uno de los problemas con mayor antigüedad en México. No se trata de una cuestión irrelevante o accesorio. Los territorios de los pueblos indígenas constituyen, de hecho, una condición esencial para la existencia misma de éstos. Constituyen, en este sentido, un elemento sin el que la autonomía que se les atribuye no puede aplicarse, puesto que a falta del reconocimiento del derecho a administrar su territorio y los recursos naturales que de éste se derivan, los miembros de los pueblos indígenas seguirán siendo víctimas de la acentuada marginación, discriminación y exclusión social.²⁵² Las autoridades involucradas en las violaciones del derecho a la tierra y al territorio han sido la Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

250 “Convenio (Núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, en: Sánchez Bringas, Enrique, *Los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales*, op. cit., p. 505.

251 Ésta fue una de las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU al gobierno de México: *Cfr. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) sobre el Décimo primer Informe de México relativo a la aplicación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial*, formuladas el 15 de agosto de 1997. A/52/18.

252 “Se reconoció que la cuestión de la explotación de recursos extractivos y los derechos humanos entraña una relación entre los pueblos indígenas, los gobiernos y el sector privado. Se reconoció también que una condición indispensable para crear una relación equitativa entre los pueblos indígenas, los estados y el sector privado es el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales”: Littlechild, Wilton, “Informe del seminario sobre los pueblos indígenas, las empresas privadas dedicadas a la explotación de los recursos naturales, energéticos y mineros, y los derechos humanos”, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3), 17 de junio de 2002, p. 3.

la Procuraduría Agraria, la Comisión Nacional del Agua, el Tribunal Agrario, Petróleos Mexicanos, el Senado de la República, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y distintos funcionarios de dependencias estatales y municipales. Cabe mencionar que “en tres casos la violación se consumó en complicidad con empresas privadas o con particulares. Con respecto a los estados donde se encontró mayor incidencia de violaciones a estos derechos, encontramos que Oaxaca –con nueve casos– es el estado donde se registraron más violaciones, seguido por Guerrero –con cinco casos– y Baja California y Chiapas, con tres y dos respectivamente”.²⁵³

Históricamente, el discurso del gobierno ha destacado el interés de establecer una nueva relación con los pueblos indígenas. En la realidad aún falta reconocer derechos plenos y garantías legales que den seguridad y certeza a los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios. A pesar de las diversas reformas constitucionales y de la creación o modificación de otros cuerpos legales secundarios, hasta la fecha no hay reconocimiento pleno de la calidad jurídica de las tierras y territorios indígenas. En la reforma constitucional en materia indígena de agosto del 2001, se eliminó toda referencia a las tierras y territorios, como derecho específico de los pueblos indígenas,²⁵⁴ la cual fue sustituida por la fórmula “los lugares que habitan y ocupan las comunidades”.²⁵⁵ Dicha omisión elimina la posibilidad de que, desde el nivel de la ley suprema, los pueblos indígenas puedan contar con la condición y capacidad legal necesarias para poseer, usufructuar y ejercer el derecho a la propiedad colectiva de la tierra. Esta realidad se suma al contexto en que la propiedad social de la tierra ha sido prácticamente desmantelada como resultado de la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, a partir de la cual se concluyó el reparto agrario y se han generado las condiciones y facilidades para fraccionar y deslindar la misma, lo que ha afectado profundamente

253 Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, *Violaciones a los derechos humanos en México. Informe anual 2002*, México, diciembre de 2002, p. 6.

254 La iniciativa presentada por el Presidente Vicente Fox, que recuperó íntegra la propuesta elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación, sí hacía referencia explícita al derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios.

255 Artículo 2 constitucional, párrafo VI.

su integridad. Al ratificar el Convenio 169 de la OIT, el Estado mexicano se obligó a armonizar su legislación a los derechos y garantías que acababa de aceptar con ese acto legal de implicaciones internacionales. En 1992 realizó una reforma al artículo 27 constitucional que, hasta la fecha, contradice los principios y garantías de dicho Convenio, y genera una confusión legal que vulnera aún más los derechos de los pueblos indígenas, en particular el de la tierra y territorio. Entre los organismos civiles de derechos humanos, entre las organizaciones campesinas y las organizaciones indígenas es una opinión generalizada que la reforma al 27 constitucional representa una grave regresión jurídica en cuanto a la protección del carácter social de la tierra. Dicha reforma ha implicado el abandono de antiguas obligaciones estatales respecto de asegurar precios de garantía para productos del campo, subsidiar la producción agrícola y facilitar créditos, evitar los monopolios, restituir y dotar tierras, garantizar la tenencia de las tierras en manos de indígenas y campesinos, y salvaguardar el territorio y la soberanía nacional mediante la prohibición de que los extranjeros pudieran adquirir el dominio de ciertas tierras, entre otras. La actual reforma ha generado las condiciones para el acaparamiento de la tierra en manos privadas, la mercantilización de la tierra, así como el ejercicio de nuevas formas de despojo tales como la venta obligada de la tierra como única opción para paliar temporalmente las condiciones de miseria y alargar el periodo de supervivencia de las familias indígenas. Si bien es cierto que el antiguo artículo 27 constitucional no reconocía explícitamente un régimen de propiedad indígena, su carácter social abría un mínimo resguardo a las tierras de dichos pueblos en tanto los consideraba parte de los campesinos.²⁵⁶

256 Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, *Pensar el campo desde los derechos humanos*, México, mayo de 2003.

MEDIO AMBIENTE, TIERRA Y TERRITORIO

A pesar de que en las regiones indígenas se concentra un alto porcentaje de los recursos naturales que implican elevadas ganancias para el conjunto de la nación, este sector de la población vive al margen de los beneficios que reporta el aprovechamiento y uso de éstos. De tal forma, también se presentan conflictos sobre los derechos al uso de recursos colectivos como los bosques o los depósitos del subsuelo, producto de invasiones y ocupaciones ilegales de predios y terrenos de alguna comunidad agraria o indígena por parte de madereros, ganaderos o agricultores privados y la acumulación de propiedades en manos de caciques locales. La defensa de su tierra conduce con frecuencia a enfrentamientos entre campesinos indígenas y otros campesinos, propietarios privados, autoridades y, a veces, con la fuerza pública, policías o militares. Por otro lado, las regiones indígenas del país padecen de serios problemas ambientales,²⁵⁷ como la deforestación masiva, la desertificación progresiva, la erosión, la contaminación de las aguas y la destrucción de los ambientes costeros por la especulación inmobiliaria con fines turísticos, sobre todo a lo largo de la costa del Caribe. La especulación de la tierra es un fenómeno que se ha ido agravando en décadas recientes. Las zonas afectadas se encuentran en comunidades indígenas como los mayas de Quintana Roo, los huaves de Oaxaca, los lacandones y tzeltales de Chiapas,

257 De Vos, Jan, *Una tierra para sembrar sueños. Historia reciente de la selva lacandona, 1950-2000*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002,

los amuzgos, nahuas y tlapanecos de Guerrero, entre muchos otros. La falta de delimitación de las tierras y territorios pone en evidencia que los derechos de los pueblos indígenas no gozan de reconocimiento. La demarcación oficial implica otorgar títulos de tierras y territorios en un régimen específico de propiedad indígena. Históricamente, la falta de demarcación de las tierras ha provocado numerosos conflictos y violencia, mayor incertidumbre e inseguridad jurídica, y menoscabo de derechos fundamentales para la existencia, vida y desarrollo de los pueblos indígenas. Tal hecho se consigna en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 7 y 17), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 27), el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (artículos 4, 7 y del 13 al 19), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5), y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 2).²⁵⁸ Entre las distintas categorías de conflictos agrarios debe señalarse en primer lugar los que se generan con respecto a límites mal definidos entre comunidades indígenas aledañas. Esta situación se da con frecuencia entre miembros de dos comunidades o ejidos que reclaman su derecho sobre la misma tierra, esgrimiendo ambos derechos jurídicos o tradicionales diversos.

El origen de los conflictos se encuentra a veces en irregularidades derivadas del proceso mismo de la adjudicación, delimitación y titulación de tierras durante el periodo del reparto agrario. Estos reclamos se dan por la vía institucional, judicial, política, o también por situaciones de hecho y actos de fuerza que implican confrontaciones violentas entre los contendientes. En ocasiones las autoridades locales y estatales y

258 Otros instrumentos significativos son los emitidos por el “Committee on the Elimination of Racial Discrimination General (Recommendation XXIII on the rights of indigenous peoples adopted at the Committee’s 1235th meeting on 18 August 1997); por el Human Rights Committee (General comment 23, on article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, fiftieth session, 1994); el Reporte de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992); World Bank Operational Directive 4.20 (septiembre de 1991); el borrador de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas (arts. 10, 12, 13, 25, 26, 27, 28, 29, 30); el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 26 de febrero de 1997; arts. VII, XIII, XVIII). Cfr. González Guerra, Gisela (Comp.), *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1999.

los elementos de la fuerza pública vienen a complicar la situación. De la misma forma, en el ámbito de la legislación interna también existen instrumentos jurídicos que regulan los derechos de los pueblos indígenas.²⁵⁹ Además se debe incluir a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 27 protege formalmente la integridad de las tierras de los grupos indígenas.²⁶⁰ No obstante, cada vez hay más conflictos derivados justamente de la falta de la reglamentación y aplicación de derechos como la protección de las tierras y territorios de los pueblos. Con las reformas de 1992 al mismo artículo 27 se abandonó el carácter social de la tierra y al no ser los pueblos indígenas reconocidos como sujetos colectivos de derechos no han recibido protección efectiva sobre sus tierras y territorios, como sucede en diferentes comunidades de Querétaro, por ejemplo, “La Esperanza”, “Maconi” y “Sombriere”, que denuncian de presiones por parte del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) para cambiar su régimen ejidal por un régimen privado, situación que no podía ocurrir antes debido a que el ejido era inembargable, imprescriptible e inalienable. Las instancias encargadas de aplicar el Procede son: la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Registro Agrario Nacional. Los organismos civiles de derechos humanos y las organizaciones campesinas e indígenas, han señalado a este programa gubernamental como uno de los que vulneran el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios. El Procede estimula la privatización de la propiedad colectiva de la tierra a pesar de que una de las bases de su legitimidad es su facultad de conocer acciones a petición voluntaria de parte, aunque los testimonios al respecto denuncian manipulación y presiones para aceptarlo, como, por ejemplo, amenazas de suspender programas de asistencia. Por otra parte,

259 Entre éstos destacan la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y su Reglamento Interior, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Forestal, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Educación, la Ley de Amparo, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Reglamento Interno, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales.

260 Artículo 27, VII, párrafo 2o. “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, p. 38.

en el contexto de extrema pobreza donde viven los indígenas, hace que vendan su único patrimonio, la tierra.²⁶¹

Los procedimientos y requisitos que establece el Procede para que un indígena, ejidatario o comunero, obtenga el dominio pleno de sus tierras, no pueden ser considerados medidas de protección para los derechos de los pueblos indígenas, en particular el de la tierra y territorio.²⁶² El artículo 2 constitucional (inciso A, fracción V y VI) diluye y limita a tal grado el derecho a las tierras y territorios indígenas que los pueblos interesados no pueden acceder a la tierra sino bajo el régimen y las formas de propiedad establecidas por la propia Constitución, que son la comunal, ejidal y privada, pues no existe un régimen de propiedad indígena. El contrasentido está en que estos regímenes de propiedad se defienden en virtud de la posesión de un título, condición que no cumple toda población indígena. Los derechos ancestrales de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales son vigentes y legítimos aun sin haber de por medio actos legislativos, administrativos o judiciales que los precisen, reconozcan y garanticen. Sin embargo, el reconocimiento de esos derechos, y el establecimiento de mecanismos y recursos legales para protegerlos, defenderlos y

261 En el marco del Encuentro Nacional “Defendamos nuestra tierra”, realizado en el estado de Chiapas una encuesta arrojó datos relacionados con la implementación del Procede que cuestionan su viabilidad como instrumento para fortalecer el respeto y garantía de los derechos indígenas a la tierra y el territorio: en el 70% de los casos el visitador agrario, al ofrecer el Procede, no actuó conforme a la ley (el 63% de las entrevistas arrojó que este funcionario amenazó con retirar programas de apoyo o de crédito; en el 40% ofreció algún tipo de beneficio adicional o lo condicionó a la aceptación del Procede). Del total de quejas presentadas contra el Procede, el 72% de los casos no ha tenido algún tipo de resolución (ante la Procuraduría Agraria se presentó el 28% de las quejas, el 22% ante el Tribunal Agrario, 17% en la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 6% ante el Registro Agrario Nacional. El 80% de los entrevistados piensa que no ha logrado certeza jurídica sobre sus tierras aun después de haberse inscrito en el Procede. Una de las mayores dificultades provocadas por la implementación del Procede es la generación de conflictos y divisiones al interior de las comunidades. Dicha situación ha provocado la fractura de la comunidad y la hace más vulnerable a los intereses e intromisiones de actores particulares e, incluso, de autoridades gubernamentales. En el 53% de las entrevistas realizadas en el Encuentro Nacional “Defendamos nuestra tierra” se reconoció que el Procede causó división al interior del ejido o comunidad. A dicha reunión nacional asistieron alrededor de 74 organizaciones indígenas y campesinas provenientes de ocho estados, 300 ejidatarios, centros de derechos humanos de los estados de Chiapas, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Tabasco, Jalisco y el Distrito Federal, entre otros: *Cfr.* Onésimo Hidalgo, *El Procede dentro del contexto de la globalización económica*, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas, A.C. (CIEPAC), México, febrero de 2003.

restituirlos, es un acto importante –de dimensiones éticas y legales– que debe asumir plenamente el Estado mexicano.

El Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la CDI son la normatividad y las instancias responsables de poner en práctica el apartado B del artículo 2 constitucional sobre el papel de las autoridades para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar las prácticas discriminatorias. Aunque el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas fue el resultado de las propuestas recogidas en 33 foros de consulta realizados en 23 entidades federales, muchas comunidades indígenas no se sintieron representadas por éstas. Muchas personas se sienten inconformes con el programa y cuestionan su legitimidad: los foros fueron objetados por diversas organizaciones y comunidades indígenas, así como por organismos civiles de derechos humanos por considerar que no cumplieron con los criterios de buena fe, ni fueron realizadas con base en las instancias tradicionales de los pueblos indígenas, reconocidas en el Convenio 169 de la OIT. Se afirma, además, que la presencia de tres mil individuos en los 33 foros, no puede considerarse representativa de los casi 13 millones de indígenas que hay en el país. En virtud de que las consultas realizadas se hicieron teniendo como base una reforma constitucional impugnada, las acciones emprendidas con fundamento en la misma no pueden ser legitimadas ni aprobadas por los involucrados y menos ser consideradas como actos bien intencionados.²⁶³ Dicho programa plantea acciones tendientes a enfrentar algunos efectos de la pobreza pero excluye las demandas históricas de estos pueblos como el derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales, a la consulta y la participación, a la libre-determinación y a la justicia indígena. Por su parte, aunque la CDI tiene

262 Algunos datos demuestran que la capitalización del campo, otro de los objetivos del Procede, no ha generado alternativas para combatir las causas de la pobreza, “desde que se abrieron los ejidos a la inversión privada, en el campo se han perdido por lo menos 82 mil empleos permanentes, lo que ha ocasionado que el porcentaje de población rural que vive en condiciones de pobreza haya aumentado de 44.6% en 1992 a 46.08% en el 2002”: Cfr. Onésimo Hidalgo, *El Procede dentro del contexto de la globalización económica*, op. cit.

263 Versión estenográfica recogida en el *Foro de consulta para la elaboración del Diagnóstico sobre Derechos Humanos. Mesa Derechos Indígenas*, realizado en la ciudad de Oaxaca, el 17 y 18 de julio de 2003.

una gama muy amplia de funciones administrativas,²⁶⁴ en la práctica ha venido disminuyendo, casi hasta desaparecer, una de las funciones más importantes que desarrollaba el INI y que se vincula al sistema de administración y procuración de justicia: el seguimiento, asesoría y apoyo a los indígenas indiciados, procesados y sentenciados injustamente. En su Estatuto Orgánico la CDI ha delegado esta importantísima función a un área de proyectos especiales.²⁶⁵ Muchas organizaciones indígenas y estudiosos de la materia han manifestado sus dudas respecto al trabajo de asistencia que la CDI lleva a cabo en materia de procuración y administración de justicia, puesto que el desarrollado por el INI tampoco tenía mucho impacto. Esto también se manifiesta en el Estatuto Orgánico de la CDI en donde el Área de Procuración de Justicia aparece dentro de la Coordinación de Proyectos Especiales junto a Albergues, Promoción Cultural, Fondos Regionales y Organización de Mujeres Indígenas.

Preservar y proteger en todo conflicto las tierras y territorios de los pueblos y comunidades indígenas, así como promover la tutela de sus recursos, es hoy por hoy un asunto prioritario. En este sentido la instalación de mesas de negociación en cada uno de los conflictos agrarios más agudos del país sería una solución posible. Esta respuesta institucional debe incorporar los mecanismos y métodos indígenas para la solución de conflictos.²⁶⁶ A la solución de los conflictos también contribuiría canalizar en forma expedita recursos para el desarrollo a toda comunidad que resuelva pacíficamente sus conflictos internos. En esta vía también se tomaría en cuenta la evaluación de la eficacia de las actuales estrategias de política pública en materia agraria como el Procede.

264 Entre las funciones de la CDI están: ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que desarrolle la Administración Pública Federal en la materia, coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, evaluar las políticas públicas en materia indígena, realizar investigaciones y estudios, apoyar los procesos de reconstitución de los pueblos indígenas, coadyuvar y asistir a los indígenas ante la administración pública, diseñar y operar un marco de consulta y participación indígenas, operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas y desarrollar programas de capacitación, entre otros.

265 Comunicación oficial del área internacional de la CDI, 7 de octubre de 2003.

266 Al respecto se recomienda el excelente estudio: Aguilar, Jasmín, *et. al.*, *Normas comunitarias indígenas y campesinas para el acceso y uso de los recursos naturales*, Grupo de Estudios Ambientales, México, 2002.

En este contexto la Semarnat debe modificar la norma para que en las zonas de conflictos agrarios o sociales autoricen aprovechamientos forestales. Al proceso de construcción de una nueva normatividad en relación con los pueblos indígenas ayudaría el asegurar que ninguna comunidad se reubique contra su voluntad fuera de la Reserva de la Biosfera de Montes Azules de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT. Sin perder la institucionalidad del orden jurídico y político mexicano deben asociarse a todas las comunidades indígenas en el manejo, administración y control de las áreas naturales protegidas con base en ordenamientos ecológicos comunitarios. Asimismo, hay que procurar que las comunidades indígenas participen en las decisiones, diseño y manejo de áreas protegidas como la zona de pesca Cucapá y Montes Azules, respetando y apoyando la decisión y el derecho de los pueblos indios a establecer en sus territorios reservas ecológicas comunitarias. Al mismo tiempo se recomienda tomar medidas urgentes de protección de los recursos naturales y biodiversidad de los pueblos para evitar su aprovechamiento por terceros. Debe asociarse todo proyecto de desarrollo a los pueblos indígenas, declarando una moratoria a toda acción de bioprospección en territorios indígenas, en tanto no se cuente con un marco jurídico que declare a los saberes ancestrales y a la biodiversidad patrimonio cultural y natural de los pueblos indios. Lo anterior para proteger el uso que grupos y comunidades indígenas hacen de los recursos naturales y facilitar su acceso para fines de consumo directo y subsistencia.²⁶⁷ Para esto es necesario eliminar la discrecionalidad con que las autoridades disponen de las tierras y territorios indígenas o permiten que otros lo hagan. La renuencia a reconocer la ocupación, uso y propiedad de las tierras y territorios indígenas es común entre las autoridades gubernamentales de diversos niveles como entre particulares mexicanos o extranjeros. Puede ser incluso más grave aún, cuando se presenta en acciones coordinadas o concurrentes entre ambos actores. En los trabajos del Procede las autoridades deben llevar a cabo una demarcación precisa de las tierras y territorios indígenas atendiendo diversos aspectos históricos, culturales y económicos de las mismas y sin presiones de ningún tipo. Tampoco se debe olvidar el saqueo del patrimonio arqueológico y los frecuentes atropellos a éste, como una falta de respeto a los indígenas del presente y otro atropello histórico a los

267 Por ejemplo, en los casos de pesca de autoconsumo, aprovechamiento de recursos forestales o cacería en pequeña escala.

del pasado. Se deben recordar las agresiones de las empresas COSTCO-Comercial Mexicana al Casino de la Selva en Cuernavaca, Morelos, y Wal Mart que inició la construcción de un enorme centro comercial frente a las Pirámides de Teotihuacán. En ambos casos se destruyeron para siempre zonas arqueológicas de gran valor histórico y cultural no sólo para los indígenas sino para el conjunto de los mexicanos.

A pesar de la reforma constitucional en materia indígena del 2001 y las modificaciones que ha originado en términos administrativos y legales, actualmente no se han producido avances sustantivos ni en materia de combate a la pobreza ni de participación social y política, que permitan afirmar que se cumple con lo establecido en los convenios internacionales suscritos por México. La combinación de fenómenos que asocian los megaproyectos a la creciente privatización de la tierra también son factores de conflicto en las zonas indígenas. Los denominados megaproyectos son el “Plan Puebla-Panamá”, el “Proyecto Millenium”, el “Corredor Transoceánico Oaxaca-Veracruz”, el “Corredor Biológico Mesoamericano”, el “Proyecto Minero de la Montaña de Guerrero” y el “Megaproyecto Transísmico en los Chimalapas”.²⁶⁸ Los despojos se relacionan con expropiaciones para obras públicas como ampliaciones y construcción de autopistas como en Huitzuco, Guerrero, y Villahermosa, Tabasco, donde la ampliación de la carretera a Villahermosa se inscribe en el Plan Puebla-Panamá: “para tal fin se expropiaron parcelas en la comunidad del Espino. Los ejidatarios se opusieron a la expropiación de sus parcelas lo que propició que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes interpusiera una denuncia penal en contra de quien resultara responsable por el delito de oposición a la construcción de una obra pública. Seis personas fueron privadas de la libertad y obtuvieron su liberación mediante fianza.”²⁶⁹ Lo mismo ha sucedido con los proyectos para construir aeropuertos como en el Ejido Tampico en Baja California, o en San Mateo Atenco, Texcoco y Chimalhuacán.²⁷⁰ También existen casos de presas como el caso histórico de San José de Gracia, Aguascalientes, donde después de 75 años 206 familias cuyas tierras fueron expropiadas aún

268 *Informe. Misión Internacional de Investigación. Seguimiento de la situación de los derechos humanos en México*, Núm. 362/3, junio de 2003, p. 12.

269 *Ibidem*.

270 Expropiación posteriormente revocada por la enorme oposición social que suscitó.

esperan indemnización: “En 1990 la Secretaría de la Reforma Agraria reconoció que nunca existió un decreto expropiatorio [...] por lo que instruyó a la Comisión Nacional del Agua para que liquide las indemnizaciones, sin embargo, el caso permanece sin respuesta.”²⁷¹ Lo mismo ocurrió y sigue ocurriendo con los proyectos para construir presas en Jalisco y Guerrero. En el primer lugar en Arcediano, en la barranca de Huentitán, Jalisco. Se supone que esta presa será el eje del nuevo proyecto para el abasto de agua para la Ciudad de Guadalajara, lo cual obligaría a la expulsión de comunidades y poblaciones de sus lugares de origen y acabaría con los ecosistemas y la biodiversidad de la zona.²⁷² El segundo caso es el de la presa “La Parota” en Guerrero que: “Inundará 14 mil hectáreas de tierras donde se asientan casi tres mil campesinos; la obra iniciaría en el 2005 y concluiría en el 2011 cuando estaría completamente llena de agua.”²⁷³ Es común encontrar obras en que los beneficiarios no son los pueblos indígenas y se procede sin consultarlos. Así ocurrió en La Venta y Barrio Nuevo en Acapulco, Guerrero, donde una empresa mercantil ocupó tierras ejidales sin consultar o indemnizar a los afectados por daños y perjuicios a pesar de que el Tribunal Unitario Agrario determinó que era necesario hacerlo. A la fecha las autoridades estatales y la Secretaría de la Reforma Agraria se mantienen al margen del conflicto. Es posible apreciar que en México “el interés y la utilidad pública” muy frecuentemente aparecen como justificación para despojar de las tierras a los pueblos indígenas, en particular, aquellas que son ricas en recursos naturales y biodiversidad. Una realidad recurrente es que los pueblos indígenas no conocían la existencia de los proyectos u obras hasta que los trabajos comenzaron sobre sus tierras.

271 Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, *Violaciones a los derechos humanos en México. Informe anual 2002*, México, diciembre de 2002, p. 10.

272 Los opositores a la construcción de las presas han intentado sin éxito promover acciones legales, como en Arcediano en donde recurrieron al Tribunal de lo Administrativo del estado para impugnar “el proyecto ejecutivo de los caminos de acceso a la presa, acueducto y obras complementarias”. Además para agosto de 2003 la obra no contaba con autorización de impacto ambiental que es condición forzosa según las leyes del país: *Cfr.* “Impugnan la presa en tribunales”, en *Público*, Guadalajara, año VI, núm. 2143, viernes 8 de agosto de 2003, p. 9.

273 “Esta obra representa una inversión de mil millones de dólares según la Comisión Federal de Electricidad”: *Cfr.* “Respalda gobernador hidroeléctrica La Parota”, en *Reforma*, sección “Nacional”, jueves 7 de octubre de 2004, p. 26A.

Aunque la política oficial de protección del medio ambiente y de reservas de la biosfera cuenta con una legislación muy avanzada, ésta se aplica sin una amplia participación social de las comunidades indígenas afectadas. Además existe preocupación por una política oficial que bajo un discurso ambientalista contribuye a la desarticulación social y política de los pueblos indígenas. Una dinámica cada vez más común es apelar a la protección del medio ambiente como justificación para despojar y expropiar tierras y territorios indígenas. Bajo esta lógica se ha podido constatar el amplio control gubernamental que se impone sobre dichas tierras y territorios para limitar cualquier forma de uso y ocupación por parte de los pueblos indígenas. Llama la atención que, en no pocas ocasiones, se hace uso de las fuerzas militares y/o de seguridad pública para garantizar dicho control y vigilancia bajo dinámicas de intimidación y hostigamiento contra los pueblos indígenas que deciden mantenerse en sus tierras y defenderlas.²⁷⁴ En el caso de la Reserva de la Biosfera Montes Azules, en diferentes momentos han concurrido instancias como la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Procuraduría Federal del Medio Ambiente, la Policía Federal Preventiva, el Ejército Mexicano, la Secretaría de Marina, la Policía Judicial, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Desarrollo Social, por mencionar algunas, en la protección de dicha reserva ecológica vulnerando los derechos de indígenas choles y tzotziles.

Existen muchas propuestas para enfrentar estos complejos problemas. Un buen inicio sería que las instituciones del Estado enfoquen su atención al tema de la justicia indígena asesorando, gestionando y coadyuvando jurídicamente y de manera amplia y significativa, en los distintos procesos en los que se ven involucrados indígenas. Las instituciones deben formar traductores y realizar “peritajes culturales” que funcionen en todas las dependencias gubernamentales. De esta forma se pueden ir estableciendo precedentes sobre cómo respetar la legalidad en los asuntos indígenas. Los tres poderes de la Unión podrían contribuir a evaluar el cumplimiento de los derechos indígenas ya reconocidos estableciendo medidas que permitan su divulgación, promoción y respeto, por lo que es deseable que el Poder Ejecutivo promueva programas de capacitación sobre los derechos indígenas en todos los ámbitos y niveles de gobierno. La

274 *Foro de consulta para la elaboración del Diagnóstico sobre Derechos Humanos. Mesa Derechos Indígenas*, realizado en la ciudad de Oaxaca, el 17 y 18 de julio de 2003.

inclusión democrática de los indígenas en todos los espacios de la vida nacional pasa también por una amnistía para todos los indígenas que han sido apresados por delitos ambientales. Dado que los tribunales agrarios estructuralmente no dependen del Poder Ejecutivo –ya que los magistrados son nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta del Ejecutivo– y son órganos autónomos de los tres poderes: “El gobierno debe estudiar la posibilidad de garantizar la independencia de las juntas de Conciliación y Arbitraje y de los tribunales agrarios e integrarlos en el Poder Judicial.”²⁷⁵ Es recomendable que los tribunales agrarios alcancen plena autonomía y fortalezcan su acción judicial incorporándose al Poder Judicial, además que se fomente el enfoque regional para que los gobiernos de los estados desarrollen programas de desarrollo económico y social de las comunidades indígenas. También sería importante crear grupos de investigación con participación activa de comunidades para determinar la magnitud del problema de los desplazados indígenas: contar con datos más amplios, detallados y fidedignos, desglosados por género y edad, con el número, la ubicación y las características de los desplazados. Desde el alto al fuego en Chiapas en enero de 1994, en la región se ha dado una escalada de ocupación militar sin precedentes.²⁷⁶ El Ejército mexicano ha llegado a concentrar más de 60 mil efectivos, generando un ambiente de abusos, prepotencia, hostilidad e incertidumbre: “La presencia militar en Chiapas es responsable de un número indeterminado de muertes, violaciones, torturas y desplazamientos que involucran a centenares o miles de niños indígenas.”²⁷⁷ El problema de los desplazados en Chiapas es tan grande que se ha llegado a proponer la creación de una “Comisión Nacional de Desplazados Internos” para atender a los miles de indígenas forzados a abandonar sus comunidades por actos de intimidación.

275 Sr. Dato'Param Coomaraswamy, *Informe del relator especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados*, presentado de conformidad con la Resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, 24 de enero de 2002. E/CN.4/2002/72/Add.1.

276 Zebadúa González, Emilio (Coord.), *Desplazados internos en México*, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2004.

277 “Esta desmesurada presencia militar ha provocado masacres de población civil indefensa como las de Acteal y Chenalhó, así como desplazamientos masivos de comunidades íntegras”: Cfr. Alem Rojo, Alfonso, *La niñez indígena en México*, Fundación “Rigoberta Menchú Tum”, México, 2002, p. 39.

ción y violencia rural.²⁷⁸ Las políticas y programas sectoriales deben orientarse a las necesidades específicas de los desplazados internos: asistencia para regreso, reasentamiento o integración local. El gobierno debe fomentar y apoyar el regreso voluntario de los desplazados internos a sus lugares de origen.²⁷⁹ Las autoridades han de proporcionar a la población migrante indígena suficiente información sobre los recursos legales existentes para la protección, defensa y restitución de sus derechos, así como establecer programas especiales para mejorar las condiciones de salud y educación de las mujeres, niños y jóvenes de las familias migrantes.

El Poder Legislativo debe definir acciones orientadas al reconocimiento efectivo del derecho de los pueblos indígenas a la tierra y al territorio, estableciendo en la norma constitucional un nuevo tipo de propiedad indígena. De esta forma, se daría reconocimiento y protección a formas de tenencia colectiva de la tierra al tiempo que se combatiría la discriminación que pone a los pueblos indígenas en una calidad jurídica inferior y desventajosa en particular cuando, frente a otros sujetos de derecho, deben pelear por sus propias tierras y territorios. El Legislativo debe reglamentar la fracción VII, párrafo 2 del artículo 27 constitucional que establece: “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.” Es decir, crear el marco jurídico que garantice la reparación del daño causado por impactos nocivos, degradación y deterioro ambiental provocados por empresas estatales y privadas en territorios indígenas. Se requiere garantizar el acceso a la información sobre límites legales, cantidad y tipo de inversión privada, nacional y extranjera, permitida en la explotación de bosques, zonas pesqueras, recursos del subsuelo, investigación biogenética o bioprospectiva, y recursos energéticos en tierras y territorios indígenas. Por último, el Legislativo y el Judicial deben crear recursos jurídicos que hagan exigibles y justiciables, es decir, practicables los derechos. Se requieren estrategias jurídicas para abatir el alto

278 Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de Las Casas”, *Acteal: Entre el duelo y la lucha*, CDHFBC, San Cristóbal, 1998, pp. 126-127.

279 “Es necesario ampliar la colaboración y la coordinación de las autoridades federales con las autoridades de los estados y la sociedad civil”: *Cfr.* M. Deng, Francis, *Informe del representante del secretario general sobre los Desplazados Internos, presentado de conformidad con la Resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos*, 10 de enero de 2003. E/CN.4/2003/86/Add.3.

grado de impunidad existente, eliminando las disposiciones legales o mecanismos que impiden la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas. Sólo la democratización del acceso a la agenda judicial puede hacer efectivos los derechos indígenas.²⁸⁰ Hoy es indispensable elaborar indicadores que permitan evaluar las políticas y programas destinados a proteger y promover los derechos de los grupos indígenas.²⁸¹

280 Pisarello, Gerardo y Carbonell, Miguel, “La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en el derecho interno: Un modelo para armar”, en *Derecho internacional de los derechos humanos. Textos Básicos*, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002, p. 21.

281 Ésta fue una recomendación del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial al gobierno de México: *Cfr. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD Committee on the Elimination of Racial Discrimination) sobre el Décimo primer informe de México relativo a la aplicación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial*, formuladas el 15 de agosto de 1997. A/52/18.

PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La efectiva impartición de justicia sigue siendo una cuestión prioritaria para los pueblos indígenas. La ineficacia de los mecanismos legales para defender los derechos de los pueblos indígenas es otro importante obstáculo que impide el respeto de los derechos humanos. Después de la fuerza pública, es en el sistema judicial donde los indígenas son las víctimas más notorias de violaciones a los derechos humanos y sufren abusos contra su vida e integridad física, su seguridad, su personalidad jurídica y garantías individuales. En su informe sobre México realizado en el 2002 por el relator especial para la Independencia de los Jueces de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Dato'Param Coomaraswamy, expresó su preocupación por la falta de acceso a la justicia, la falta de intérpretes y la ausencia de sensibilidad dentro del sistema judicial con respecto a las tradiciones jurídicas indígenas.²⁸² Muchos indígenas indiciados están desamparados ante el Ministerio Público o el juez por no hablar y/o entender el castellano y no contar con un intérprete en su lengua, a pesar de que la ley establece este derecho. Son pocos y generalmente poco competen-

282 *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con: la independencia del Poder Judicial, la administración de justicia, la impunidad, Informe del relator especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados*, señor Dato'Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la Resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2002/72/Add.1 del 24 de enero de 2002.

tes los defensores de oficio que operan en zonas indígenas, en donde la gente por lo común no tiene recursos ni posibilidades para contratar los servicios privados de un abogado defensor. Justicia y seguridad pública son dos de las demandas más sentidas y vigentes en la actualidad por comunidades indígenas en todo el país. Las instituciones del Estado deben garantizar el acceso a éstas para que se adecuen a las particularidades culturales, de manera tal que sean efectivas las medidas que se adopten. El Convenio 169 de la OIT, en el inciso 1 de su artículo 9 establece que: “En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.” En este tema es importante considerar las experiencias de otros países.²⁸³

Es en el campo de la procuración y administración de justicia donde más se expresa la vulnerabilidad de los pueblos indígenas. Hay numerosas quejas sobre discriminación, vejaciones y abusos de las que son objeto los indígenas por parte del Poder Judicial local. Además el hostigamiento a los defensores de los derechos humanos de los pueblos indígenas sigue siendo un problema, especialmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca donde viven en permanente inseguridad y con frecuencia son asesinados y sin que las autoridades competentes aclaren los crímenes. En estas regiones es común escuchar informes sobre hostigamiento, amenazas de muerte, secuestros, intimidación, espionaje telefónico, agentes no identificados que siguen y hostigan a los defensores en sus casas y oficinas, robo de documentos, falsas imputaciones criminales, detenciones arbitrarias, agresiones físicas, intentos de homicidio y difamación. Parece haber total impunidad de estos actos. Esta situación se hace extensiva a indígenas involucrados en procesos judiciales. Son prácticas ampliamente generalizadas la detención de sospechosos o presuntos delincuentes sin orden de arresto, la detención preventiva por un tiempo que excede el que marca la ley, el allanamiento de morada,

283 En el caso de Colombia se estableció en la Constitución la creación de entidades territoriales indígenas que tienen funciones y atribuciones administrativas, donde se han establecido jurisdicciones judiciales con normas, autoridades y procedimientos propios dentro de un mismo orden jurídico nacional. El artículo 246 de la Constitución colombiana establece que las autoridades de las localidades indígenas pueden ejercer funciones judiciales en su territorio. Para este propósito se ha establecido una Jurisdicción Indígena Especial.

el robo de pertenencias de las víctimas y otros abusos y vicios en el procedimiento de los que son culpables las policías municipales y estatales, y a veces la Policía Preventiva o elementos del Ejército. Uno de los temas recurrentes son los abusos físicos y las torturas que a veces sufren los detenidos indígenas y la escasa oportunidad de que se le dé efectivo seguimiento a sus denuncias. Existe documentación y testimonios sobre indígenas muertos en circunstancias no aclaradas mientras estaban en poder de la autoridad. Los juicios en que se ven involucrados los indígenas están con frecuencia plagados de irregularidades, no sólo por la falta de intérpretes y defensores competentes, sino también porque el Ministerio Público y los jueces desconocen los usos y costumbres de las comunidades indígenas y suelen no tomarlas en cuenta como elemento favorable al indiciado. En ocasiones los indígenas inculcados reciben condenas desproporcionadas para los delitos que se les imputan, como sucede en casos vinculados a delitos contra el medio ambiente como recoger leña para uso doméstico o cazar algún animal para la subsistencia, o cuando se les acusa de delitos contra la salud como es el uso de alguna planta psicotrópica para fines medicinales domésticos, o bien de “portar un arma prohibida” cuando se trata de una vieja escopeta no declarada que usan para cazar o proteger su vida y sus bienes en el campo.

También es frecuente que los indígenas encarcelados no puedan beneficiarse del derecho de preliberación o liberación condicional por desconocimiento de la ley y por no disponer de una defensoría eficaz que dé seguimiento adecuado a sus casos. Estas irregularidades han llegado a ser tan notorias que el INI así como la CNDH establecieron sendos programas de excarcelación de indígenas presos con los cuales se beneficiaron numerosos indígenas detenidos en varias partes de la República que de otra manera hubieran seguido encarcelados por tiempo indefinido. Con medios reducidos e insuficientes, el trabajo de vigilancia de las instituciones del Estado para la estricta aplicación de la ley a los indígenas inculcados deja mucho que desear.²⁸⁴ Un estudio de internos indígenas en reclusorios del Distrito Federal indica que ninguno había sido asistido por un traductor y el 90% refiere no haber sido defendido adecuadamente.²⁸⁵

284 Instituto Nacional Indigenista, Dirección de Procuración de Justicia, *Situación general de los derechos humanos de los pueblos indígenas de México*, mayo de 2003

285 Asociación Cristiana contra la Abolición de la Tortura. ACAT-México, *Impunidad, procuración y administración de justicia en los pueblos indígenas*, informe entregado al relator especial, junio de 2003.

Con la reforma constitucional y de las leyes en los estados, se ha notado una progresiva mejoría en la situación de los indígenas en el sistema de administración de justicia, pero aún falta mucho por hacer. En varias entidades se han establecido “juzgados indígenas” para atender las necesidades de justicia de las comunidades indígenas. Las organizaciones indígenas y las autoridades comunales han reclamado y, en algunos casos obtenido, el derecho de aplicar sus propios usos y costumbres tradicionales en materia de justicia. Sin embargo, no se ha vuelto aún una práctica institucionalizada en el estricto respeto de los derechos humanos. Deben someterse a revisión todos los casos de indígenas presos para determinar si el proceso se condujo conforme a derecho. Es menester reconocer y establecer jurisdicciones judiciales indígenas en las que se apliquen sus propias normas y procedimientos y cuenten con sus propias autoridades, en coordinación con el orden jurídico nacional para garantizar la certeza jurídica. Resulta, asimismo, fundamental favorecer y fortalecer la creación de policías comunitarias de acuerdo con formas de nombramiento indígena que sustituyan las actuales tareas de seguridad pública encomendadas al Ejército, la Policía Federal Preventiva, las policías estatales y la Policía Judicial Federal. Se recomienda realizar estudios interdisciplinarios a la población indígena presa para analizar el impacto que tiene en ella una situación de sujeción a proceso y sanciones de privación de la libertad para emitir recomendaciones más puntuales sobre dicha situación. La CDI debe fortalecer su área de atención a la justicia indígena asesorando, gestionando y coadyuvando jurídicamente en procesos en los que se vean involucrados los indígenas para ir estableciendo precedentes legales de respeto a los derechos colectivos. Corresponderá a dicha instancia capacitar y ampliar la cobertura de traductores bilingües en los tribunales y agencias del Ministerio Público, así como de defensores de oficio en zonas indígenas y zonas urbanas. Una de las mayores asignaturas pendientes es cómo garantizar la efectividad, a nivel nacional, del sistema de justicia para las poblaciones indígenas. Otros elementos que afectan directamente a los pueblos indígenas son la criminalización o penalización de la protesta social; las frecuentes demoras en la investigación de denuncias sobre violaciones a mujeres y niñas indígenas, y la ausencia de respeto de los usos y costumbres indígenas. Para garantizar la equidad y la realización plena de un Estado de Derecho democrático es necesario adoptar de inmediato una ley de amnistía en aquellas regiones en donde existen presos políticos y de conciencia, así como apoyar a las policías comunitarias, a los juzgados indígenas y a otras formas

propias de solución de conflictos. El asesinato de defensores de derechos humanos debe ser declarado un delito federal y debemos promover una comisión especial entre representantes de pueblos, sociedad civil y el gobierno para documentar, dar seguimiento y exigir castigo a los responsables de dichos crímenes.

DESPLAZADOS INTERNOS, MILITARIZACIÓN Y MIGRANTES

La reforma al artículo 27 constitucional implicó, entre otras cosas, el fin del reparto agrario. Tal situación ha significado para los pueblos indígenas y campesinos del país la imposibilidad de acceder a la tierra por medio de modalidades como la dotación, vigente antes de la reforma de 1992, lo cual ha provocado el desplazamiento de diversos pueblos y comunidades indígenas en busca de tierra para asentarse, sobrevivir y desarrollar su cultura.²⁸⁶ Éste es un hecho grave pues, en no pocas ocasiones, ha implicado, bajo el esquema de la legislación actual, la imposibilidad de acceder a la tierra o que dichos pueblos queden en la “ilegalidad” al verse obligados a asentarse en tierras pertenecientes a otros pueblos indígenas, en zonas consideradas como reservas naturales o en propiedades privadas. La respuesta gubernamental ha sido, hasta el momento, el hostigamiento, la amenaza y criminalización cuando lo que buscan dichos pueblos es satisfacer un derecho y una necesidad primordial que, en lo concreto, implica la posibilidad de sobrevivir y de seguir existiendo como culturas específicas.²⁸⁷ El deterioro de las condiciones de vida de los pueblos indígenas y campesinos ha intensificado, entre otros, el fenómeno de la migración. Sólo por poner un

286 Entre otros, éste es uno de los motivos que ha llevado a que varias comunidades tengan que asentarse en parte del territorio perteneciente a Reserva de la Biosfera Montes Azules, en Chiapas.

287 La reforma al artículo 27 constitucional se realizó en 1992, justo un año después de que el Convenio 169 de la OIT entró en vigor en México. A pesar de que el gobierno mexicano ya estaba obligado internacionalmente a consultar a los pueblos indígenas y a no realizar ningún acto que contraviniera,

ejemplo, en el estado de Oaxaca, durante los últimos 10 años, dicho problema ha crecido hasta en un 300% y afecta al 75% de la población de dicha entidad.²⁸⁸ Según datos de la Secretaría de Desarrollo Social, cada día alrededor de 600 campesinos abandonan sus tierras. Es claro, según información de organismos civiles e indígenas y de la constatación de las cifras oficiales, que la pobreza y la marginación social de los pueblos y comunidades indígenas es la principal causa de la migración. La migración implica efectos negativos en diferentes niveles. Uno de los más visibles se relaciona con el despoblamiento de localidades, pueblos y comunidades, el abandono de las tierras de los pueblos indígenas y el impacto que ello tiene en la dinámica familiar y comunitaria. A este fenómeno se debe lo que ha dado en llamarse “feminización del campo”, puesto que son prácticamente mujeres quienes se están quedando a cargo de las labores agrícolas para sostener a la familia. Dicha situación implica para este sector de la población una mayor vulnerabilidad y, en contraste, menores garantías y apoyos para defender sus derechos y mantener a sus familias y comunidades.²⁸⁹

Esta situación se agrava por la existencia de conflictos por límites de tierras generados por las propias autoridades al emitir en distintas épocas decretos de dotación sobre tierras ya ocupadas, al no fijar de forma clara los límites territoriales entre comunidades, o bien, por actuar de forma ineficaz, deficiente o inoportuna. Esto propicia que se agraven los conflictos latentes como el que ocurrió el 31 de mayo del 2001 en el paraje de Agua Fría en la Sierra Sur del estado de Oaxaca en el distrito de Sola de Vega donde 26 indígenas perdieron la vida, se presume, a manos de sus vecinos, con quienes hasta la fecha mantienen un ancestral conflicto por límites territoriales. En este caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló acciones y omisiones

limitara o nulificara los derechos del Convenio realizó y ejecutó dicha reforma. Las disposiciones del aún vigente artículo 27 constitucional contravienen las garantías y derechos relativos a las tierras y territorios reconocidos desde 1990 con la ratificación de dicho tratado. Además, han pasado por alto derechos fundamentales como lo son: la consulta, información, participación, protección de derechos, entre otros.

288 Red Oaxaqueña de Derechos Humanos, Servicios del Pueblos Mixe, y otros; *La violación de los derechos de los pueblos indígenas en Oaxaca*; México, 9 de junio del 2003.

289 Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, *Pensar el campo desde los derechos humanos*, México, mayo de 2003.

de las autoridades de procuración de justicia especialmente en la integración indebida de las averiguaciones; además “las condiciones imperantes inscriben los hechos en un escenario en donde confluyen un conjunto de elementos de conflicto, como son las pugnas intercomunitarias, los litigios agrarios por límites territoriales, la explotación forestal, el atraso social, la insuficiente seguridad pública y la impunidad”.²⁹⁰ Esta situación se ha producido recientemente en los límites entre Durango y Zacatecas que vio como protagonistas del lado duranguense a indígenas tepehuanos de los poblados de Santa María Ocotán y Xoconostle, y del lado zacatecano, a ejidatarios de las comunidades de Pajaritos y Bernalejo donde ambas partes reclaman la legítima posesión de la tierra, ya que en distintos periodos históricos, fueron dotados oficialmente de ella.²⁹¹ El estado de Oaxaca es escenario de importantes conflictos latentes. Uno de sus principales rasgos distintivos es la presencia de 16 grupos étnicos, que confieren a la entidad un perfil cultural muy diverso, y una vida comunitaria que es el centro de la organización social de los pueblos indígenas. Entre los más de tres millones de habitantes en el estado, de los cuales seis de cada 10 pertenecen a algún grupo étnico, más del 60% vive en localidades rurales, es decir, de menos de 2,500 habitantes. Esta dispersión demográfica, enmarcada en una compleja orografía, ha generado la configuración de regiones bien definidas, muchas de ellas con un elevado grado de aislamiento, que a su vez ha sido un factor que ha dificultado notoriamente el desarrollo

290 “En el distrito de Sola de Vega los conflictos entre sus comunidades han ocasionado un número elevado de muertos en los últimos 50 años. Esta situación es sintomática de una insuficiencia institucional epidémica en materia de procuración de justicia, la cual genera un estado de impunidad que ha llevado a sus habitantes a resolver sus conflictos por vías extralegales, en una espiral de violencia interminable (...) en la actualidad Santiago Xochiltepec sostiene un conflicto agrario con Santo Domingo Teojomulco. Al respecto, Santiago Xochiltepec fue dotado de tierras mediante resolución presidencial del 16 de diciembre de 1966, en la que se benefició a 76 comuneros con una superficie de 1,719,000 hectáreas. Por su parte, a miembros de Santo Domingo Teojomulco les fueron reconocidas 18,911,000 hectáreas, mediante resolución presidencial de fecha 9 de mayo de 1966”: *Cfr. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe especial. Caso Agua Fría*, México, 2002.

291 “En 1956 mediante un decreto presidencial se dotó de más de cinco mil hectáreas a los ejidatarios zacatecanos. Casi 40 años después, en 1997, el Presidente Ernesto Zedillo decretó ‘por utilidad pública’ la expropiación de esas tierras a favor de los tepehuanos. Hoy, la irresponsabilidad de las autoridades del sexenio anterior –al emitir un decreto cuando ya existía otro– provoca que se confronten comunidades campesinas”: *Cfr. Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, Violaciones a los derechos humanos en México. Informe anual 2002*, México, diciembre de 2002, p. 8.

social, generando rezagos históricos en los rubros de infraestructura y elementales servicios públicos. Éstos y otros elementos han impactado para mal el desarrollo colectivo de los pueblos asentados en el territorio de la entidad. El carácter rural predominante y la pobreza extrema en algunas de sus regiones convierten al estado de Oaxaca en uno de los de mayor atraso social de la República Mexicana, situación que afecta prácticamente a la totalidad de sus comunidades indígenas. Uno de los conflictos que se encuentra muy activo en este momento es el caso de los Chimalapas que ve enfrentados a las autoridades comunales de Santa María Chimalapa y a los habitantes de la colonia Cuauhtémoc en un problema agrario por la disputa de 13 mil hectáreas de tierra.²⁹²

Las implicaciones de la migración interna en la vida de los pueblos indígenas son violencia, inseguridad, discriminación y criminalización de la pobreza. En algunas entidades del país la ausencia de garantías reales para el retorno de las comunidades desplazadas sigue siendo un problema.²⁹³ La situación de las tierras y territorios de los pueblos indígenas tiene que ver con el fin del reparto agrario que ha dejado sin tierra a diversas etnias y las ha obligado a desplazarse en busca de ellas. También se relaciona con el uso y la disposición que de las tierras hace el gobierno para construir obra pública como en Huitzuc, Guerrero, en donde campesinos de la comunidad de San Miguel Tecuiziapan, en la Región del Alto Balsas, fueron despojados de sus tierras ejidales durante la construcción de la Autopista del Sol y aún no han sido indemnizados.²⁹⁴ El representante del secretario general de la ONU sobre Desplazados Internos

292 Actualmente se vive un clima de intranquilidad en la congregación de Chalchijapa, donde alrededor de 48 familias regresaron a sus casas el 2 de septiembre de 2003 después de permanecer refugiadas durante cinco meses en la cabecera municipal, luego de recibir amenazas de muerte por parte de los colonos de Cuauhtémoc: "Solicitan los Chimalapas intervención de la CNDH", *Reforma*, 21 de septiembre de 2003.

293 "Muchas comunidades desplazadas se ven presionadas a retornar por las limitaciones de la asistencia oficial y la temporalidad de las ayudas internacionales": *Cfr.* Federación Internacional de los Derechos Humanos, *Informe. Misión Internacional de Investigación. Seguimiento de la situación de los derechos humanos en México*, Núm. 362/3, junio de 2003, p. 6.

294 "Este proyecto estuvo a cargo de particulares y estuvo supervisado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. A 10 años de distancia los afectados siguen en espera de la indemnización correspondiente": *Cfr.* Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", *Violaciones a los derechos humanos en México. Informe anual 2002*, México, diciembre de 2002, p. 8.

sugería a principios de 2003: “Es sumamente urgente que las autoridades federales, estatales y municipales aceleren el enunciado, la adopción y la aplicación de políticas sobre los desplazados internos. Estas políticas deben estar vinculadas a otros planes, políticas y programas de derechos humanos. Con ellas hay que procurar resolver cuestiones de protección frente a desplazamientos arbitrarios, cubrir las actuales necesidades de protección y ayuda y plantearse las posibilidades de un retorno voluntario, el reasentamiento o la integración local de los desplazados de un modo seguro y digno.”²⁹⁵

Por lo que se refiere a la migración externa de indígenas, principalmente hacia los Estados Unidos, la acción de las autoridades se ha dirigido a la contención y control de los flujos migratorios y ha tenido como consecuencia el desplazamiento de los migrantes hacia regiones más peligrosas, el aumento de accidentes y muertes, violaciones a los derechos humanos en los procesos de detención y deportación, consolidación de las redes de tráfico de personas y violaciones a los derechos laborales, entre otros.²⁹⁶ En la frontera sur la política migratoria ha generado múltiples violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas, en particular por fuerzas policíacas e, incluso, militares que han asumido funciones de control migratorio sin tener facultades legales ni preparación específica para ello. La criminalización y el tráfico de migrantes son dos problemas que están vulnerando gravemente la vida, la integridad y los derechos de cientos de personas que deciden trasladarse a otras regiones del país o buscan oportunidades de supervivencia en Estados Unidos. Frente a ello, se hace patente la falta de acciones coordinadas entre las mismas autoridades nacionales, así como con las autoridades de ese país cuando se trata de migración internacional. La expropiación de tierras indígenas en función de intereses nacionales también es causa de migración y desplazamiento forzosos. Existe una serie de proyectos de desarrollo que generan preocupación e inseguridad a los integrantes de los pueblos indígenas,

295 “En esas políticas deben tenerse en cuenta las necesidades concretas del niño y la mujer y procurar que en todas las estrategias y en todos los programas figure la cuestión de género. Deben desarrollarse en consulta con los propios desplazados y ser objeto de amplia difusión”: Cfr. M. Deng, Francis, *Informe del representante del secretario general sobre los Desplazados Internos, presentado de conformidad con la Resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos*, 10 de enero de 2003. E/CN.4/2003/86/Add.3.

296 Fabienne Venet, *Política migratoria y relación México-Estados Unidos*, Sin Fronteras, México, abril de 2001.

sobre todo por cuanto se refiere a los derechos ancestrales de sus tierras y territorios.²⁹⁷ Con la inclusión de México a la economía del libre mercado se han ampliado las posibilidades de implementar grandes proyectos de desarrollo regional en los que generalmente se involucra inversión privada multinacional. La escasa información existente sobre dichas iniciativas refiere que tales obras darán solución a los problemas de atraso económico y social de amplias regiones del país. Sin embargo, por la vía de los hechos, dichos proyectos están suponiendo la expropiación y despojo de las tierras y territorios indígenas, bajo el amparo y la justificación del “interés nacional” o la “utilidad pública”. Son preocupantes tres aspectos de esta tendencia en el discurso y actuar del gobierno: a) el concepto de “desarrollo regional” prescinde en lo concreto de la inclusión y participación de amplios sectores de la sociedad, en particular cuando se trata de distribuir equitativamente los beneficios de dichos proyectos; b) el gobierno se adjudica plena potestad para decidir y usufructuar libremente sobre las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, lo cual resulta discriminatorio pues no hay otro grupo de la población sobre el que las autoridades puedan ejercer un poder ilimitado para decidir sobre su patrimonio, como sucede con los pueblos indígenas; y c) la preeminencia que se otorga a los actores económicos multinacionales en los procesos de diálogo y concertación, así como las facilidades que las autoridades brindan para atraer y garantizar sus inversiones, dista mucho de ser la relación que el gobierno sostiene con los pueblos indígenas pues, al contrario, cada vez existe mayor desconfianza y alejamiento entre ambos actores, se nota mayor dificultad para establecer acuerdos y compromisos, así como para crear e implementar programas que protejan los derechos y den soluciones de fondo a las demandas y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas.²⁹⁸ Con el fin de mitigar el fenómeno migratorio es indispensable y urgente cambiar las condiciones de vida, para lo cual tanto los poderes ejecutivos como legislativos federal y locales deben concurrir e

297 El Plan Puebla–Panamá se insertará en el Área de Libre Comercio de las Américas cuyas reglas de inversión permitirían a las compañías extranjeras demandar a los gobiernos nacionales por cualquier medida que tienda a limitar sus negocios, incluyendo legislación en materia de derechos laborales, ambientales y de salud.

298 En muchos casos los pueblos indígenas, al quedar desposeídos de sus tierras y territorios, o parte de ellos, han decidido migrar o, en el mejor de los casos, emplearse como peones u obreros en los proyectos industriales o comerciales que los despojaron de sus tierras.

implementar los programas encaminados a ello. Es necesario elaborar una política nacional de atención a los desplazados internos y asignar recursos presupuestarios para atenderlos. Se requiere una evaluación independiente sobre los impactos que la reforma al artículo 27 constitucional ha tenido para los pueblos indígenas y campesinos. El gobierno debe fomentar y apoyar el regreso voluntario de los desplazados internos a sus lugares de origen. Es preciso determinar la magnitud del problema de los desplazados internos con información fidedigna. También es importante capacitar debidamente a los miembros del Ejército mexicano y a los miembros de los cuerpos policíacos que actúan en regiones indígenas, para que conozcan de manera precisa los límites legales y el alcance de sus acciones, y el conjunto de derechos que marca la ley en beneficio de la población indígena, tanto en su dimensión colectiva como en la esfera individual. Se requiere urgentemente una política eficaz en materia agraria que elimine la indefinición de las resoluciones de los conflictos agrarios, rivalidades, incertidumbre jurídica y desconfianza de las comunidades en las autoridades, así como el irregular disfrute del derecho a la tierra. Mientras no se ofrezcan soluciones eficaces a esta problemática agraria por parte de las dependencias competentes, se estará afectando el derecho al desarrollo de las comunidades y de sus integrantes. No es, por otra parte, tarea menor dismantelar y desarmar a grupos paramilitares, retirar al Ejército de las inmediaciones de comunidades indígenas y cuidar que las actividades de éste sean exclusivamente las que marca la Constitución. Se requiere elaborar asimismo, un sistema de protección especial a migrantes indígenas en zonas urbanas y áreas agroindustriales, con especial atención a mujeres y niños.

EPÍLOGO

La temática de los derechos colectivos plantea para México la necesidad de imaginar un nuevo pacto social y político que reconozca el pluralismo jurídico y los derechos humanos no sólo individuales sino también colectivos de los pueblos indígenas. La organización de la sociedad humana ha institucionalizado, en el derecho internacional, desigualdades y discriminaciones entre los pueblos y comunidades, y para combatir estas formas de exclusión los pueblos pueden ejercer su derecho al autogobierno y tomar en sus manos la soberanía y la independencia que les corresponde. La autonomía es exigida como facultad para determinarse libremente dentro del Estado y como un derecho colectivo a ser diferentes y a ser respetados en esa diversidad. Asimismo, la autonomía se plantea como la condición previa e indispensable para que los pueblos y comunidades indígenas puedan disfrutar de sus derechos fundamentales. En cierto sentido, el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas se presenta como una forma de renovar los esquemas tradicionales del derecho positivo. Los pueblos son los únicos sujetos y fuente de derecho en todas las dimensiones colectivas que se pueden expresar a través de diversos estatutos jurídicos como autonomía, regionalización o descentralización. Estas formas de autonomía no han logrado eliminar las restricciones existentes a los derechos colectivos de los pueblos indígenas cuando se mantienen las estructuras vigentes que perpetúan las nociones de minoría y asimilación. Cualquier colectividad humana que tenga referencias comunes a una cultura y a una propia tradición histórica, desarrolladas en un territorio geográficamente determinado o en otros ámbitos,

constituye un pueblo. Cualquier pueblo tiene el derecho de afirmarse como nación, y la existencia de una nación se manifiesta por la voluntad colectiva de sus miembros para organizarse política e institucionalmente de forma autónoma. Los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho permanente de autodeterminarse de una manera independiente y soberana, y de autogobernarse de acuerdo con las opciones democráticas de sus miembros. La autodeterminación es un derecho fundamental a través del cual el pueblo expresa y desarrolla su cultura, su lengua y sus normas de organización, y para hacerlo tiene el derecho a dotarse de sus propias estructuras políticas, jurídicas, educativas, de comunicación y de administración pública.

Se parte del principio de que los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho a reestablecer su unidad lingüística, cultural y las restantes prerrogativas que les sean propias así como a disponer de los recursos naturales del propio territorio y, en su caso, de las aguas territoriales que en ellos estén incluidas y utilizarlos para el desarrollo, progreso y bienestar de sus miembros. Los derechos colectivos plantean el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas y el derecho a su uso cotidiano en todos los órdenes de la vida social, política, económica, jurídica, administrativa o educativa. El reconocimiento de la autonomía territorial y el derecho al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, renovables y no renovables, así como de las formas tradicionales de cada pueblo para la tenencia de la tierra, implica también que se respete la propiedad comunal y ancestral de los pueblos originarios. El reconocimiento del patrimonio histórico y cultural colectivo de los pueblos y comunidades indígenas plantea la autonomía en todos los ámbitos y, sobre todo, que el Estado reconozca y respete el “territorio cultural e histórico”, así como los recursos naturales que son parte de la vida indígena. Se requiere que se respete la libertad para decidir las formas de gobierno y organización social. Los derechos colectivos se desarrollan mediante formas confederativas de solidaridad que implican la mutua cooperación, el reconocimiento explícito de las identidades que los distinguen, la aplicación de los principios de equidad y de reciprocidad, los intercambios de las riquezas naturales, de los avances tecnológicos y de los progresos económicos y sociales. Los derechos colectivos permiten que cualquier persona tenga el derecho a ejercer plenamente los derechos individuales reconocidos por las diversas declaraciones, convenciones y pactos internacionales. En síntesis, los derechos colectivos implican que se reconozca a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho y que éstos, en el ejercicio de su libre determinación decidan la forma de organizarse políticamente ya sea a través de una comunidad, un municipio o una región autónoma.

Hemos presentado aquí un apretado resumen de los principales problemas que afectan a los pueblos y comunidades indígenas en México, es el momento de enfrentar el reto de construir –de cara al siglo XXI– una esperanzadora perspectiva de solución a los mismos. La democratización por la que transita nuestro país debe colocarse en la perspectiva de la modernidad incorporando al desarrollo nacional, de manera efectiva y libre, a los pueblos y comunidades indígenas.

Anexo 1

Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas
sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas

PROYECTO DE DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS

Afirmando que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos en cuanto a dignidad y derechos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales,

Afirmando también que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad,

Afirmando asimismo que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas,

Reafirmando también que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación,

Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas se hayan visto privados de sus derechos humanos y libertades fundamentales, lo cual ha dado lugar, entre otras cosas, a la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, impidiéndoles ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses,

Reconociendo la urgente necesidad de respetar y promover los derechos y las características intrínsecos de los pueblos indígenas, especialmente los derechos a sus

tierras, territorios y recursos, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su concepción de la vida,

Celebrando que los pueblos indígenas se estén organizando para promover su desarrollo político, económico, social y cultural y para poner fin a todas las formas de discriminación y opresión dondequiera ocurran,

Convencida de que el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que les afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades,

Reconociendo también que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente,

Destacando la necesidad de desmilitarizar las tierras y territorios de los pueblos indígenas, lo cual contribuirá a la paz, el progreso y el desarrollo económico y social, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo,

Reconociendo, en particular, el derecho de las familias y comunidades indígenas a seguir compartiendo la responsabilidad por la crianza, la formación, la educación y el bienestar de sus hijos,

Reconociendo también que los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar libremente sus relaciones con los Estados en un espíritu de coexistencia, beneficio mutuo y pleno respeto,

Considerando que los tratados, acuerdos y demás arreglos entre los Estados y los pueblos indígenas son propiamente asuntos de interés y responsabilidad internacionales,

Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

Teniendo presente que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación,

Alentando a los Estados a que cumplan y apliquen eficazmente todos los instrumentos internacionales, en particular los relativos a los derechos humanos, en lo que se refiera a los pueblos indígenas, en consulta y cooperación con los pueblos interesados,

Subrayando que corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas,

Considerando que la presente Declaración constituye otro nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y el desarrollo de actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera,

Proclama solemnemente la siguiente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

PARTE I

Artículo 1

Los pueblos indígenas tienen derecho al disfrute pleno y efectivo de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

Artículo 2

Las personas y los pueblos indígenas son libres e iguales a todas las demás personas y pueblos en cuanto a dignidad y derechos y tienen el derecho a no ser objeto de ninguna discriminación desfavorable fundada, en particular, en su origen o identidad indígenas.

Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales, así como sus sistemas jurídicos, manteniendo a

la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 5

Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

PARTE II

Artículo 6

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y a gozar de plenas garantías contra el genocidio o cualquier otro acto de violencia, comprendida la separación de los niños indígenas de sus familias y comunidades, con cualquier pretexto. Además, tienen derechos individuales a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.

Artículo 7

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a no ser objeto de etnocidio y genocidio cultural, en particular a la prevención y la reparación de:

- a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;
- b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;
- c) Toda forma de traslado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;
- d) Toda forma de asimilación e integración a otras culturas o modos de vida que les sean impuestos por medidas legislativas, administrativas o de otro tipo;
- e) Toda forma de propaganda dirigida contra ellos.

Artículo 8

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, comprendido el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales.

Artículo 9

Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna desventaja del ejercicio de ese derecho.

Artículo 10

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento expresado libremente y con pleno conocimiento de los pueblos indígenas interesados y previo acuerdo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, con la posibilidad de regreso.

Artículo 11

Los pueblos indígenas tienen derecho a una protección y seguridad especiales en periodos de conflicto armado.

Los Estados respetarán las normas internacionales, en particular el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra, y:

- a) No reclutarán a personas indígenas contra su voluntad para servir en las fuerzas armadas y, en particular, para ser utilizadas contra otros pueblos indígenas;
- b) No reclutarán a niños indígenas en las fuerzas armadas, en ninguna circunstancia;
- c) No obligarán a personas indígenas a abandonar sus tierras, territorios o medios de subsistencia ni las reasentarán en centros especiales con fines militares;
- d) No obligarán a personas indígenas a trabajar con fines militares en condiciones discriminatorias.

PARTE III

Artículo 12

Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales y dramáticas y literaturas, así como el derecho a la restitución de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que han sido privados sin que hubieran consentido libremente y con pleno conocimiento o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

Artículo 13

Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder ellos privadamente; a utilizar y vigilar los objetos de culto, y a obtener la repatriación de restos humanos.

Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas interesados, para asegurar que se mantengan, respeten y protejan los lugares sagrados de los pueblos indígenas, en particular sus cementerios.

Artículo 14

Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar, cuando se vea amenazado cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas, la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

PARTE IV

Artículo 15

Los niños indígenas tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado. Todos los pueblos indígenas también tienen este derecho y el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes impartiendo educación en sus propios idiomas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

Los niños indígenas que viven fuera de sus comunidades tienen derecho de acceso a la educación en sus propios idiomas y culturas.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar suficientes recursos a estos fines.

Artículo 16

Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en todas las formas de educación e información pública.

Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta con los pueblos indígenas interesados, para eliminar los prejuicios y la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los sectores de la sociedad.

Artículo 17

Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas. También tienen derecho a acceder, en pie de igualdad, a todos los demás medios de información no indígenas.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información estatales reflejen debidamente la diversidad cultural indígena.

Artículo 18

Los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y en la legislación laboral nacional.

La personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, empleo o salario.

PARTE V

Artículo 19

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, en todos los niveles de adopción de decisiones, en las cuestiones que afecten a sus derechos, vidas y destinos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 20

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, mediante procedimientos determinados por ellos, en la elaboración de las medidas legislativas y administrativas que les afecten.

Los Estados obtendrán el consentimiento, expresado libremente y con pleno conocimiento, de los pueblos interesados antes de adoptar y aplicar esas medidas.

Artículo 21

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo. Los pueblos indígenas que han sido desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una indemnización justa y equitativa.

Artículo 22

Los pueblos indígenas tienen derecho a medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y continua de sus condiciones económicas y sociales, comprendidas las esfe-

ras del empleo, la capacitación y el perfeccionamiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.

Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de ancianos, mujeres, jóvenes, niños e impedidos indígenas.

Artículo 23

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar todos los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les afecten y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Artículo 24

Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas y prácticas de salud tradicionales, incluido el derecho a la protección de plantas, animales y minerales de interés vital desde el punto de vista médico.

También tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todas las instituciones de sanidad y los servicios de salud y atención médica.

PARTE VI

Artículo 25

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras.

Artículo 26

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

Artículo 27

Los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que les hayan sido confiscados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento expresado con libertad y pleno conocimiento. Cuando esto no sea posible, tendrán derecho a una indemnización justa y equitativa. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual cantidad, extensión y condición jurídica.

Artículo 28

Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación, reconstitución y protección del medio ambiente total y de la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos, y a recibir asistencia a tal efecto de los Estados y por conducto de la cooperación internacional. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en ello, no se realizarán actividades militares en las tierras y territorios de los pueblos indígenas. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras y territorios de los pueblos indígenas.

Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas para el control, el mantenimiento y el restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.

Artículo 29

Los pueblos indígenas tienen derecho a que se les reconozca plenamente la propiedad, el control y la protección de su patrimonio cultural e intelectual.

Tienen derecho a que se adopten medidas especiales de control, desarrollo y protección de sus ciencias, tecnologías y manifestaciones culturales, comprendidos los recursos humanos y los recursos genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños y las artes visuales y dramáticas.

Artículo 30

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, en particular el derecho a exigir a los Estados que obtengan su consentimiento, expresado con libertad y pleno conocimiento, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. Tras acuerdo con los pueblos indígenas interesados, se otorgará una indemnización justa y equitativa por esas actividades y se adoptarán medidas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

PARTE VII

Artículo 31

Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el acceso de personas que no son miembros a su territorio, así como los medios de financiar estas funciones autónomas.

Artículo 32

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de determinar su propia ciudadanía conforme a sus costumbres y tradiciones. La ciudadanía indígena no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 33

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres, tradiciones, procedimientos y prácticas jurídicos característicos, de conformidad con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas.

Artículo 34

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

Artículo 35

Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con otros pueblos a través de las fronteras.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar el ejercicio y la aplicación de este derecho.

Artículo 36

Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados según su espíritu y propósito originales y a que los Estados acaten y respeten

esos tratados, acuerdos y arreglos. Las controversias que no puedan arreglarse de otro modo serán sometidas a los órganos internacionales competentes por todas las partes interesadas.

PARTE VIII

Artículo 37

Los Estados adoptarán medidas eficaces y apropiadas, en consulta con los pueblos indígenas interesados, para dar pleno efecto a las disposiciones de la presente Declaración. Los derechos reconocidos en ella serán adoptados e incorporados en la legislación nacional de manera que los pueblos indígenas puedan valerse en la práctica de esos derechos.

Artículo 38

Los pueblos indígenas tienen derecho a una asistencia financiera y técnica adecuada de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para perseguir libremente su desarrollo político, económico, social, cultural y espiritual y para el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración.

Artículo 39

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y mutuamente aceptables para el arreglo de controversias con los Estados, y una pronta decisión sobre esas controversias, así como a recursos eficaces para toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tomarán en cuenta las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados.

Artículo 40

Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la

cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les afecten.

Artículo 41

Las Naciones Unidas tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la presente Declaración, comprendida la creación de un órgano del más alto nivel con especial competencia en esta esfera y con la participación directa de los pueblos indígenas. Todos los órganos de las Naciones Unidas promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración.

PARTE IX

Artículo 42

Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

Artículo 43

Todos los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.

Artículo 44

Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que limite o anule los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

Artículo 45

Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un Estado, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas.

Anexo 2

Proyecto de Declaración Americana
sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

PROYECTO DE DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

(Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 26 de febrero de 1997, en su sesión 1333a. durante su 95o. Periodo Ordinario de Sesiones)^{299 [1]}

1.1 PREÁMBULO

1. Las instituciones indígenas y el fortalecimiento nacional

Los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (en adelante los Estados),

Recordando que los pueblos indígenas de las Américas constituyen un segmento organizado, distintivo e integral de su población y tienen derecho a ser parte de la identidad nacional de los países, con un papel especial en el fortalecimiento de las instituciones del Estado y en la realización de la unidad nacional basada en principios democráticos; y

Recordando además, que algunas de las concepciones e instituciones democráticas consagradas en las constituciones de los Estados americanos tienen origen en instituciones de los pueblos indígenas, y que muchos de sus actuales sistemas participativos de decisión y de autoridad contribuyen al perfeccionamiento de las democracias en las Américas.

Recordando la necesidad de desarrollar marcos jurídicos nacionales para consolidar la pluriculturalidad de nuestras sociedades.

2. La erradicación de la pobreza y derecho al desarrollo

Preocupados por la frecuente privación que sufren los indígenas dentro y fuera de sus comunidades en lo que se refiere a sus derechos humanos y libertades fundamentales; así como del despojo a sus pueblos y comunidades de sus tierras, territorios y recursos; privándoles así de ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de acuerdo a sus propias tradiciones, necesidades e intereses.

Reconociendo el severo empobrecimiento que sufren los pueblos indígenas en diversas regiones del Hemisferio y que sus condiciones de vida llegan a ser deplorables;

Y recordando que en la Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas, en diciembre de 1994, los jefes de Estado y de Gobierno declararon que en consideración a la Década Mundial del Pueblo Indígena, enfocarán sus energías a mejorar el ejercicio de los derechos democráticos y el acceso a servicios sociales para los pueblos indígenas y sus comunidades.

3. La cultura indígena y la ecología

Reconociendo el respeto al medio ambiente por las culturas de los pueblos indígenas de las Américas, así como la relación especial que éstos tienen con él, y con las tierras, recursos y territorios que habitan.

4. La convivencia, el respeto y la no discriminación

Reafirmando la responsabilidad de los Estados y pueblos de las Américas para terminar con el racismo y la discriminación racial, para establecer relaciones de armonía y respeto entre todos los pueblos.

5. El territorio y la supervivencia indígena

Reconociendo que para muchas culturas indígenas sus formas tradicionales colectivas de control y uso de tierras, territorios, recursos, aguas y zonas costeras son condición

necesaria para su supervivencia, organización social, desarrollo, bienestar individual y colectivo; y que dichas formas de control y dominio son variadas, idiosincráticas y no necesariamente coincidentes con los sistemas protegidos por las legislaciones comunes de los Estados en que ellos habitan.

6. La seguridad y las áreas indígenas

Reafirmando que las fuerzas armadas en áreas indígenas deben restringir su acción al desempeño de sus funciones y no deben ser la causa de abusos o violaciones a los derechos de los pueblos indígenas.

7. Los instrumentos de derechos humanos y otros avances en el derecho internacional

Reconociendo la preeminencia y aplicabilidad a los Estados y pueblos de las Américas de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos sobre derechos humanos del derecho interamericano e internacional; y

Recordando que los pueblos indígenas son sujeto del derecho internacional, y teniendo presentes los avances logrados por los Estados y los pueblos indígenas, especialmente en el ámbito de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo, en distintos instrumentos internacionales, particularmente en la Convención 169 de la OIT;

Afirmando el principio de la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, y la aplicación a todos los individuos de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

8. El goce de derechos colectivos

Recordando el reconocimiento internacional de derechos que sólo pueden gozarse cuando se lo hace colectivamente.

9. *Los avances jurídicos nacionales*

Teniendo en cuenta los avances constitucionales, legislativos y jurisprudenciales alcanzados en las Américas para afianzar los derechos e instituciones de los pueblos indígenas,

DECLARAN:

SECCIÓN PRIMERA. PUEBLOS INDÍGENAS

Artículo I. Ámbito de aplicación y definiciones

1. Esta Declaración se aplica a los pueblos indígenas, así como a los pueblos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otras secciones de la comunidad nacional, y cuyo status jurídico es regulado en todo o en parte por sus propias costumbres o tradiciones o por regulaciones o leyes especiales.
2. La autoidentificación como indígena deberá considerarse como criterio fundamental para determinar los pueblos a los que se aplican las disposiciones de la presente Declaración.
3. La utilización del término “pueblos” en esta Declaración no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a otros derechos que puedan atribuirse a dicho término en el derecho internacional.

SECCIÓN SEGUNDA. DERECHOS HUMANOS

Artículo II. Plena vigencia de los derechos humanos

1. Los pueblos indígenas tienen derecho al goce pleno y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidas en la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre

Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos; y nada en esta Declaración puede ser interpretado en el sentido de limitar, restringir o negar en manera alguna esos derechos, o en el sentido de autorizar acción alguna que no esté de acuerdo con los principios del derecho internacional, incluyendo el de los derechos humanos.

2. Los pueblos indígenas tienen los derechos colectivos que son indispensables para el pleno goce de los derechos humanos individuales de sus miembros. En ese sentido los Estados reconocen el derecho de los pueblos indígenas *inter alia* a su actuar colectivo, a sus propias culturas, de profesar y practicar sus creencias espirituales y de usar sus lenguas.

3. Los Estados asegurarán el pleno goce de sus derechos a todos los pueblos indígenas, y con arreglo a sus procedimientos constitucionales, adoptarán las medidas legislativas y de otro carácter, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Declaración.

Artículo III. *Derecho a pertenecer a los pueblos indígenas*

Los individuos y comunidades indígenas tienen derecho a pertenecer a los pueblos indígenas, de acuerdo con las tradiciones y costumbres de los pueblos respectivos.

Artículo IV. *Personalidad jurídica*

Los pueblos indígenas tienen derecho a que los Estados dentro de sus sistemas legales, les reconozcan plena personalidad jurídica.

Artículo V. *Rechazo a la asimilación*

1. Los pueblos indígenas tendrán derecho a preservar, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento de asimilación.

2. Los Estados no adoptarán, apoyarán o favorecerán política alguna de asimilación artificial o forzosa, de destrucción de una cultura, o que implique posibilidad alguna de exterminio de un pueblo indígena.

Artículo VI. *Garantías especiales contra la discriminación*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a garantías especiales contra la discriminación que puedan ser requeridas para el pleno goce de los derechos humanos reconocidos internacional y nacionalmente, así como a las medidas necesarias para permitir a las mujeres, hombres y niños indígenas ejercer sin discriminación, derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y espirituales. Los Estados reconocen que la violencia ejercida sobre las personas por razones de género o edad impide y anula el ejercicio de esos derechos.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente en la determinación de esas garantías.

SECCIÓN TERCERA. DESARROLLO CULTURAL

Artículo VII. *Derecho a la integridad cultural*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a su integridad cultural, y a su patrimonio histórico y arqueológico, que son importantes tanto para su supervivencia como para la identidad de sus miembros.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a restitución respecto a la propiedad integrante de dicho patrimonio de la que fueran despojados, o cuando ello no fuera posible, a la indemnización sobre bases no menos favorables que el estándar del derecho internacional.
3. Los Estados reconocen y respetan las formas de vida indígena, sus costumbres, tradiciones, formas de organización social, instituciones, prácticas, creencias, valores, vestimentas, y lenguas.

Artículo VIII. *Concepciones lógicas y lenguaje*

1. Los pueblos indígenas tienen el derecho a sus lenguas, filosofía y concepciones lógicas como componente de la cultura nacional y universal, y como tales los Estados deberán reconocerlos, respetarlos y promoverlos, en consulta con los pueblos interesados.

2. Los Estados tomarán medidas para promover y asegurar que sean transmitidos programas en lengua indígena por las radios y tele-emisoras de las regiones de alta presencia indígena, y para apoyar la creación de radioemisoras y otros medios de comunicación indígenas.

3. Los Estados tomarán medidas efectivas para que los miembros de los pueblos indígenas puedan comprender y ser comprendidos con respecto a las normas y en los procedimientos administrativos, legales y políticos. En las áreas de predominio lingüístico indígena, los Estados realizarán los esfuerzos necesarios para que dichos lenguajes se establezcan como idiomas oficiales, y para que se les otorgue allí el mismo status de los idiomas oficiales no-indígenas.

4. Los pueblos indígenas tienen derecho a usar sus nombres indígenas, y a que los Estados los reconozcan.

Artículo IX. *Educación*

1. Los pueblos indígenas tendrán el derecho a: a) definir y aplicar sus propios programas, instituciones e instalaciones educacionales; b) preparar y aplicar sus propios planes, programas, currículos y materiales de enseñanza; y c) a formar, capacitar y acreditar a sus docentes y administradores. Los Estados deben tomar las medidas para asegurar que esos sistemas garanticen igualdad de oportunidades educativas y docentes para la población en general y complementariedad con los sistemas educativos nacionales.

2. Cuando los pueblos indígenas así lo deseen, los programas educativos se efectuarán en lenguas indígenas e incorporarán contenido indígena, y les proveerán también el entrenamiento y medios necesarios para el completo dominio de la lengua o lenguas oficiales.

3. Los Estados garantizarán que esos sistemas educacionales sean iguales en calidad, eficiencia, accesibilidad y en todo otro aspecto a los previstos para la población en general.

4. Los Estados incluirán en sus sistemas educativos nacionales, contenidos que reflejen la naturaleza pluricultural de sus sociedades.

5. Los Estados proveerán la asistencia financiera y de otro tipo, necesaria para la puesta en práctica de las provisiones de este artículo.

Artículo X. Libertad espiritual y religiosa

1. Los pueblos indígenas tendrán derecho a la libertad de conciencia, de religión y práctica espiritual, y de ejercerlas tanto en público como en privado.

2. Los Estados tomarán las medidas necesarias para prohibir los intentos de convertir forzosamente a los pueblos indígenas o imponerles creencias contra su voluntad.

3. En colaboración con los pueblos indígenas interesados, los Estados deberán adoptar medidas efectivas para asegurar que sus sitios sagrados, inclusive sitios de sepultura, sean preservados, respetados y protegidos. Cuando sepulturas sagradas y reliquias hayan sido apropiadas por instituciones estatales, ellas deberán ser devueltas.

4. Los Estados garantizarán el respeto del conjunto de la sociedad a la integridad de los símbolos, prácticas, ceremonias sagradas, expresiones y protocolos espirituales indígenas.

Artículo XI. Relaciones y vínculos de familia

1. La familia es la unidad básica natural de las sociedades y debe ser respetada y protegida por el Estado. En consecuencia el Estado reconocerá y respetará las distintas formas indígenas de familia, matrimonio, nombre familiar y de filiación.

2. Para la calificación de los mejores intereses del niño en materias relacionadas con la adopción de niños de miembros de los pueblos indígenas, y en materias de ruptura de vínculo y otras circunstancias similares, los tribunales y otras instituciones pertinentes considerarán los puntos de vista de los pueblos, incluyendo las posiciones individuales, de la familia y de la comunidad.

Artículo XII. *Salud y bienestar*

1. Los pueblos indígenas tendrán derecho al reconocimiento legal y a la práctica de su medicina tradicional, tratamiento, farmacología, prácticas y promoción de salud, incluyendo las de prevención y rehabilitación.
2. Los pueblos indígenas tienen el derecho a la protección de las plantas de uso medicinal, animales y minerales, esenciales para la vida en sus territorios tradicionales.
3. Los pueblos indígenas tendrán derecho a usar, mantener, desarrollar y administrar sus propios servicios de salud, así como deberán tener acceso, sin discriminación alguna, a todas las instituciones y servicios de salud y atención médica accesibles a la población en general.
4. Los Estados proveerán los medios necesarios para que los pueblos indígenas logren eliminar las condiciones de salud que existan en sus comunidades y que sean deficitarias respecto a estándares aceptados para la población en general.

Artículo XIII. *Derecho a la protección del medio ambiente*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a un medio ambiente seguro y sano, condición esencial para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a ser informados de medidas que puedan afectar su medio ambiente, incluyendo información que asegure su efectiva participación en acciones y decisiones de política que puedan afectarlo.
3. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar, restaurar y proteger su medio ambiente, y la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos.
4. Los pueblos indígenas tienen derecho de participar plenamente en la formulación, planeamiento, ordenación y aplicación de programas gubernamentales para la conservación de sus tierras, territorios y recursos.

5. Los pueblos indígenas tendrán derecho a asistencia de sus Estados con el propósito de proteger el medio ambiente, y podrán recibir asistencia de organizaciones internacionales.

6. Los Estados prohibirán y castigarán, e impedirán en conjunto con las autoridades indígenas, la introducción, abandono, o depósito de materiales o residuos radioactivos, sustancias y residuos tóxicos, en contravención de disposiciones legales vigentes; así como la producción, introducción, tránsito, posesión o uso de armas químicas, biológicas o nucleares, en áreas indígenas.

7. Cuando el Estado declare que un territorio indígena debe ser área protegida, y en el caso de tierras y territorios bajo reclamo potencial o actual por pueblos indígenas, y de tierras sujetas a condiciones de reserva de vida natural, las áreas de conservación no deben ser sujetas a ningún desarrollo de recursos naturales sin el consentimiento informado y la participación de los pueblos interesados.

SECCIÓN CUARTA. DERECHOS ORGANIZATIVOS Y POLÍTICOS

Artículo XIV. Derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento

1. Los pueblos indígenas tienen los derechos de asociación, reunión y expresión de acuerdo a sus valores, usos, costumbres, tradiciones ancestrales, creencias y religiones.

2. Los pueblos indígenas tienen el derecho a reunirse y al uso por ellos de sus espacios sagrados y ceremoniales, así como el derecho a mantener contacto pleno y actividades comunes con sus miembros que habiten el territorio de Estados vecinos.

Artículo XV. Derecho al autogobierno

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar libremente su status político y promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural, y consecuentemente tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a, *inter alia*, cultura, religión, educación, información, medios de comunicación, salud, habitación, empleo, bienestar social, actividades económicas, administración de tierras y recur-

sos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los recursos y medios para financiar estas funciones autónomas.

2. Los pueblos indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar sus derechos, vidas y destino. Ello podrán hacerlo directamente o a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos. Tendrán también el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión; y a igualdad de oportunidades para acceder y participar en todas las instituciones y foros nacionales.

Artículo XVI. *Derecho indígena*

1. El derecho indígena deberá ser reconocido como parte del orden jurídico y del marco de desenvolvimiento social y económico de los Estados.

2. Los pueblos indígenas tienen el derecho de mantener y reforzar sus sistemas jurídicos, y de aplicarlos en los asuntos internos en sus comunidades, incluyendo los sistemas relacionados con asuntos como la resolución de conflictos, en la prevención del crimen y en el mantenimiento de la paz y armonía.

3. En la jurisdicción de cada Estado, los asuntos referidos a personas indígenas o a sus intereses, serán conducidos de manera tal de proveer el derecho a los indígenas de plena representación con dignidad e igualdad frente a la ley. Ello incluirá la observancia del derecho y costumbre indígena y, de ser necesario, el uso de su lengua.

Artículo XVII. *Incorporación nacional de los sistemas legales y organizativos indígenas*

1. Los Estados facilitarán la inclusión en sus estructuras organizativas, de instituciones y prácticas tradicionales de las pueblos indígenas, en consulta y con el consentimiento de dichos pueblos.

2. Las instituciones relevantes de cada Estado que sirvan a los pueblos indígenas, serán diseñadas en consulta y con la participación de los pueblos interesados para

reforzar y promover la identidad, cultura, tradiciones, organización y valores de esos pueblos.

SECCIÓN QUINTA. DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y DE PROPIEDAD

Artículo XVIII. Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios

1. Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento legal de las modalidades y formas diversas y particulares de su posesión, dominio, y disfrute de territorios y propiedad.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento de su propiedad y de los derechos de dominio con respecto a las tierras, territorios y recursos que han ocupado históricamente, así como al uso de aquéllos a los cuales hayan tenido igualmente acceso para realizar sus actividades tradicionales y de sustento.
3.
 - i)* Sujeto a lo prescrito en 3.ii, cuando los derechos de propiedad y uso de los pueblos indígenas surgen de derechos preexistentes a la existencia de los Estados, éstos deberán reconocer dichos títulos como permanentes, exclusivos, inalienables, imprescriptibles e inembargables.
 - ii)* Dichos títulos serán sólo modificables de común acuerdo entre el Estado y el pueblo indígena respectivo con pleno conocimiento y comprensión por éstos de la naturaleza y atributos de dicha propiedad.
 - iii)* Nada en 3.i debe interpretarse en el sentido de limitar el derecho de los pueblos indígenas para atribuir la titularidad dentro de la comunidad de acuerdo con sus costumbres, tradiciones, usos y prácticas tradicionales; ni afectará cualquier derecho comunitario colectivo sobre los mismos.
4. Los pueblos indígenas tienen derecho a un marco legal efectivo de protección de sus derechos sobre recursos naturales en sus tierras, inclusive sobre la capacidad para usar, administrar, y conservar dichos recursos, y con respecto a los usos tradicionales de sus tierras, y sus intereses en tierras y recursos, como los de subsistencia.

5. En caso de pertenecer al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o que tenga derechos sobre otros recursos existentes sobre las tierras, los Estados deberán establecer o mantener procedimientos para la participación de los pueblos interesados en determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección, planeamiento o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir indemnización sobre bases no menos favorables que el estándar del derecho internacional, por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

6. A menos que justificadas circunstancias excepcionales de interés público lo hagan necesario, los Estados no podrán trasladar o reubicar a pueblos indígenas, sin el consentimiento libre, genuino, público e informado de dichos pueblos; y en todos los casos con indemnización previa y el inmediato reemplazo por tierras adecuadas de igual o mejor calidad, e igual status jurídico; y garantizando el derecho al retorno si dejaran de existir las causas que originaron el desplazamiento.

7. Los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de las tierras, territorios y recursos de los que han tradicionalmente sido propietarios, ocupado o usado, y que hayan sido confiscados, ocupados, usados o dañados; o de no ser posible la restitución, al derecho de indemnización sobre una base no menos favorable que el estándar de derecho internacional.

8. Los Estados tomarán medidas de todo tipo, inclusive el uso de mecanismos de ejecución de la ley, para prevenir, impedir y sancionar en su caso, toda intrusión o uso de dichas tierras por personas ajenas no autorizadas para arrogarse posesión o uso de las mismas. Los Estados darán máxima prioridad a la demarcación y reconocimiento de las propiedades y áreas de uso indígena.

Artículo XIX. *Derechos laborales*

1. Los pueblos indígenas tienen derecho al pleno goce de los derechos y garantías reconocidos por la legislación laboral internacional y nacional, y a medidas especiales, para corregir, reparar y prevenir la discriminación de que hayan sido objeto históricamente.

2. En la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general, los Estados tomarán las medidas especiales que puedan ser necesarias a fin de:

- a) proteger eficazmente a trabajadores y empleados miembros de las comunidades indígenas para su contratación y condiciones de empleo justas e igualitarias;
- b) mejorar el servicio de inspección del trabajo y aplicación de normas en las regiones, empresas o actividades laborales asalariadas en las que tomen parte trabajadores o empleados indígenas;
- c) garantizar que los trabajadores indígenas:
 - i) gocen de igualdad de oportunidades y de trato en todas las condiciones del empleo, en la promoción y en el ascenso; y otras condiciones estipuladas en el derecho internacional;
 - ii) gocen del derecho de asociación, derecho de dedicarse libremente a las actividades sindicales, para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores u organizaciones de trabajadores;
 - iii) a que no estén sometidos a hostigamiento racial, sexual o de cualquier otro tipo;
 - iv) que no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas la servidumbre por deudas o toda otra forma de servidumbre, tengan éstas su origen en la ley, en la costumbre o en un arreglo individual o colectivo, que adolecerán de nulidad absoluta en todo caso;
 - v) que no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud y seguridad personal;
 - vi) que reciban protección especial cuando presten sus servicios como trabajadores estacionales, eventuales o migrantes, así como cuando estén contratados por contratistas de mano de obra de manera que reciban los beneficios de la legislación y la práctica nacionales, los que deben ser acordes con normas internacionales de derechos humanos establecidas para esta categoría de trabajadores, y
 - vii) así como que sus empleadores estén plenamente en conocimiento acerca de los derechos de los trabajadores indígenas según la legislación nacional y normas internacionales, y de los recursos y acciones de que dispongan para proteger esos derechos.

Artículo XX. Derechos de propiedad intelectual

1. Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento y a la plena propiedad, control y la protección de su patrimonio cultural, artístico, espiritual, tecnológico y científico, y a la protección legal de su propiedad intelectual a través de patentes, marcas comerciales, derechos de autor y otros procedimientos establecidos en la legislación nacional; así como medidas especiales para asegurarles status legal y capacidad institucional para desarrollarla, usarla, compartirla, comercializarla, y legar dicha herencia a futuras generaciones.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a controlar y desarrollar sus ciencias y tecnologías, incluyendo sus recursos humanos y genéticos en general, semillas, medicina, conocimientos de vida animal y vegetal, diseños y procedimientos originales.
3. Los Estados tomarán las medidas apropiadas para asegurar la participación de los pueblos indígenas en la determinación de las condiciones para la utilización pública y privada de derechos enumerados en los párrafos 1 y 2.

Artículo XXI. Derecho al desarrollo

1. Los Estados reconocen el derecho de los pueblos indígenas a decidir democráticamente respecto a los valores, objetivos, prioridades y estrategias que presidirán y orientarán su desarrollo, aun cuando los mismos sean distintos a los adoptados por el Estado nacional o por otros segmentos de la sociedad. Los pueblos indígenas tendrán derecho sin discriminación alguna a obtener medios adecuados para su propio desarrollo de acuerdo a sus preferencias y valores, y de contribuir a través de sus formas propias, como sociedades distintivas, al desarrollo nacional y a la cooperación internacional.
2. Salvo que circunstancias excepcionales así lo justifiquen en el interés público, los Estados tomarán las medidas necesarias para que las decisiones referidas a todo plan, programa o proyecto que afecte derechos o condiciones de vida de los pueblos indígenas, no sean hechas sin el consentimiento y participación libre e informada de dichos pueblos, a que se reconozcan sus preferencias al respecto y a que no se incluya provisión alguna que pueda tener como resultado efectos negativos para dichos pueblos.

3. Los pueblos indígenas tienen derecho a restitución e indemnización sobre base no menos favorable al estándar del derecho internacional por cualquier perjuicio, que pese a los anteriores recaudos, la ejecución de dichos planes o propuestas pueda haberles causado; y a que se adopten medidas para mitigar impactos adversos ecológicos, económicos, sociales, culturales o espirituales.

SECCIÓN SEXTA. PROVISIONES GENERALES

Artículo XXII. Tratados, Actos, acuerdos y arreglos constructivos

Los pueblos indígenas tienen el derecho al reconocimiento, observancia y aplicación de los Tratados, convenios y otros arreglos que puedan haber concluido con los Estados o sus sucesores y Actos históricos, de acuerdo a su espíritu e intención; y a que los Estados honren y respeten dichos Tratados, Actos, convenios y arreglos constructivos, así como los derechos históricos que emanen de ellos. Los conflictos y disputas que no puedan ser resueltos de otra manera serán sometidos a órganos competentes.

Artículo XXIII

Nada en este instrumento puede ser interpretado en el sentido de excluir o limitar derechos presentes o futuros que los pueblos indígenas pueden tener o adquirir.

Artículo XXIV

Los derechos reconocidos en esta Declaración constituyen el mínimo estándar para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos indígenas de las Américas.

Artículo XXV

Nada en esta Declaración implica otorgar derecho alguno a ignorar las fronteras de los Estados.

Artículo XXVI

Nada en la presente Declaración implica o puede ser interpretado como permitiendo cualquier actividad contraria a los propósitos y principios de la Organización de Estados Americanos, incluyendo la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados.

Artículo XXVII. *Implementación*

La Organización de Estados Americanos y sus órganos, organismos y entidades, en particular el Instituto Indigenista Interamericano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, deberán promover el respeto y aplicación plena de las provisiones de esta Declaración.

Anexo 3

Convenio (Núm. 169) sobre Pueblos Indígenas
y Tribales en Países Independientes
de la Organización Internacional del Trabajo

CONVENIO (NÚM. 169) SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES

Adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su septuagésima sexta reunión
Entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991, de conformidad con el artículo 38

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;

Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;

Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación;

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957, adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:

PARTE I. POLÍTICA GENERAL

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

- b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
3. La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas:
- a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
 - b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
 - c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.
2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- 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.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Artículo 11

La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

PARTE II. TIERRAS

Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de

prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Artículo 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Artículo 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de:

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

PARTE III. CONTRATACIÓN Y CONDICIONES DE EMPLEO

Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

- a)* acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
- b)* remuneración igual por trabajo de igual valor;
- c)* asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
- d)* derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.

3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:

- a)* los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;
- b)* los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;

- c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;
 - d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.
4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

PARTE IV. FORMACIÓN PROFESIONAL, ARTESANÍA E INDUSTRIAS RURALES

Artículo 21

Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.
2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.
3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento

de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

Artículo 23

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

PARTE V. SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD

Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.

Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con

los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.

4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

PARTE VI. EDUCACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfa-

gan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.
2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.
3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.
2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

**PARTE VII. CONTACTOS Y COOPERACIÓN A TRAVÉS
DE LAS FRONTERAS**

Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

PARTE VIII. ADMINISTRACIÓN

Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.

2. Tales programas deberán incluir:

- a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;

- b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

PARTE IX. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

Artículo 35

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

PARTE X. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 36

Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Artículo 37

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al director general de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 38

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el director general.

2. Entrará en vigor 12 meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos miembros hayan sido registradas por el director general.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada miembro, 12 meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 39

1. Todo miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de 10 años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al director general de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del periodo de 10 años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo, quedará obligado durante un nuevo periodo de 10 años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo de 10 años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 40

1. El director general de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los miembros de la Organización.

2. Al notificar a los miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el director general llamará la atención de los miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 41

El director general de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al secretario general de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el

artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 42

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 43

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 39, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 44

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

LISTADO ANALÍTICO

Absolutismo político	Autonomía
Acceso a la información	individual
Acción afirmativa	política
Acuerdo	
Acuerdos de San Andrés Larráinzar	Bauman, Zygmunt
Adscripción política	Bendix, Reinhard
Adversarios	Biodiversidad
Agenda judicial	Bobbio, Norberto
Alteridad	Bossi, Umberto
Amenazas	
América Latina	Cámara de Senadores
Amnistía	Caracoles
Analfabetismo	Carácter social de la tierra
Anomia social	Ciencia política
Áreas naturales protegidas	Ciudadanía
Arena pública	cosmopolita
Arendt, Hannah	de las minorías
Aristóteles	horizontal
Asimilación cultural	multicultural
Autodeterminación	societaria
Autogobierno	Ciudadanos

de primera	Congreso de la Unión
de segunda	Consejo Nacional de Población
Ciudad-Estado	Consenso
Cleaveages étnicos	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Coercitio	Constitucionalismo multicultural
Coexistencia multicultural	Consulta
Cohabitación compleja	Control político
Cohesión social	Convención Americana de Derechos Humanos
Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa)	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Convención sobre los Derechos del Niño
Comisión Nacional del Agua	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales
Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Convenio Consultivo del Fondo Indígena
Comité de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas	Convenio sobre Diversidad Biológica
Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas	Cooperación
Complejidad social	Corredor Biológico Mesoamericano
Comte, Augusto	Corredor Transoceánico Oaxaca-Veracruz
Comunero	Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
Comunidad política	Cossío Díaz, José Ramón
Comunidades indígenas	Costumbres
Comunitarismo	Criminalización de la pobreza
Concepción individualista	Criterio lingüístico
Conflictividad	Cuarto nivel de gobierno
agraria	Cuestión étnica
étnica	Cultura
Conflicto	
étnico	
político	
social	
agrario	

Cultura nacional	colectivos
	culturales
Dahrendorf, Ralf	de autogobierno
Darwin, Charles	de ciudadanía
Debido proceso	de representación especial
Declaración Universal	del colectivo
de Derechos Humanos	diferenciados
Delitos ambientales	fundamentales
Demarcación identitaria	humanos
Democracia	individuales
consociativa	laborales
de los antiguos	lingüísticos
directa	multiétnicos
representativa	poliétnicos
Derecho	políticos
a la consulta	sexuales y reproductivos
al derecho propio	sociales
a la diferencia	subjetivos
a las diferencias políticas	Desapariciones forzadas
a la información	Desarrollo humano
a la participación	Desarrollo regional
a la propiedad colectiva de la tierra	Desigualdad
a la tierra y territorio	Desigualdades naturales
al uso de recursos colectivos	Desigualdades sociales
de las minorías	Desnutrición
a la alimentación	Desplazados indígenas
a preservar sus culturas	Desplazados internos
Derecho Internacional	Desplazamientos arbitrarios
de los Derechos Humanos	Detención arbitraria
Derechos	Diálogo
ancestrales	entre culturas
básicos	político
ciudadanos	Diferencia
civiles	multicultural

culturales	Fraternidad
Dignidad	Freud, Sigmund
Discriminación	Fronteras étnicas
Diversidad	Fronteras identitarias
Dworkin, Ronald	Fuerzas militares
	Fundamentalismo
Ejército mexicano	
Ejército Zapatista de Liberación Nacional	Gálvez, Xóchitl
Ejidatarios	Giddens, Anthony
Enemigo público	Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas
Enemigos	Grupo étnico
Entidades de derecho público	Grupos autóctonos
Equidad	Grupos paramilitares
Escepticismo	Grupos vulnerables
Esfera pública territorial	Guerra
Espacio público	
Estado	<i>Hábeas Corpus</i>
de derecho	Hegel, Georg W.
multicultural	Heráclito
nacional	Heterofilia
posnacional	Heterofobia
Estereotipos	Hobbes, Thomas
Estigma	Homicidio
Ética	<i>Homo homini lupus</i>
Etnia	Homologación asimilatoria
Etnicismo	Hostis
Etnofobia	
Exclusión	Identidad
Extrema pobreza	colectiva
	cultural
Feminización del campo	étnica
Finley, Moses	política
Fox, Vicente	social

tradicionalista	indígena
adscriptiva	social
electiva	Juzgados indígenas
Igualdad de derechos	
Igualdad de oportunidades	Kant, Emmanuel
<i>Imperium</i>	Kymlicka, Will
Impunidad	
Incertidumbre jurídica	Legitimidad
Inclusión	Lesiones
Incorporación consociativa	Ley de Amnistía
Indiferencia	Liberalismo político
Indígenas	Libertad
<i>Inimicus</i>	política
Inequidad	civil
Injusticia	Libre determinación a través
Instituciones electivas	de la autonomía
Instituto Nacional Indigenista (INI)	
Integración	Maquiavelo, Nicolás
Interés	Maccio, Plauto Tito
colectivo	Malcolm X
nacional	Marginación
Intereses	Marshall, Thomas
colectivos	Marx, Karl
individuales	Mayoría
Interiorización	Mecanismos de concertación
Intolerancia	Mediación persuasión
cultural	Medidas compensatorias
económica	<i>Meelting pot</i>
política	Megaproyecto transísmico
social	en los Chimalapas
	Megaproyectos
Juntas de Buen Gobierno	Membresía política
Jurisdicciones indígenas	Memoria étnica
Justicia	Migraciones

Minoría	de Derechos Civiles y Políticos
activa	Pacto Internacional de Derechos
coaccionada	Económicos Sociales y Culturales
étnica	Pacto político
nacional	Paine, Thomas
ocasional	Participación
pasiva	política
permanente	social
religiosa	Particularismo
voluntaria	Partidos políticos
Minorías	Paz
antiguas	Personas morales de derecho público
asambleares	Pertenencia étnica
políticas	Plan Puebla-Panamá
Mortalidad	Pluralidad
Mosaico cultural	Pluralismo
Mujeres indígenas	jurídico
Municipios indígenas	político
	social
Nación	Pluriétnico
Nacionalidad	Pluriculturalismo
Nacionalismo	Población migrante indígena
Natalidad	Pobreza extrema
Niños indígenas	Poder
Nueva cuestión étnica	Poder Ejecutivo Federal
Nuevas minorías	Poder Judicial Federal
	Poder Legislativo Federal
Oposición	Policías comunitarias
Organismos civiles	Polis griega
de derechos humanos	Política
Organizaciones	del reconocimiento
campesinas	de asistencia social
indígenas	Popitz, Heinrich
Pacto Internacional	Prácticas tradicionales

en la elección de autoridades
 Prejuicios
 Privación ilegal de la libertad
 Privilegios
 Programa de Certificación de Derechos
 Ejidales y Titulación de Solares (Procede)
 Programa Nacional para el Desarrollo
 de los Pueblos Indígenas 2001-2006
 Propiedad colectiva de la tierra
 Protección de las minorías
 Proyecto Millenium
 Proyecto Minero de la Montaña
 de Guerrero
 Proyecto nacional
 Proyectos de desarrollo
 Pueblos
 Pueblos indígenas
 Racismo
 Racismo discursivo
 Rawls, John
 Reconocimiento
 constitucional de los derechos
 específico
 explícito
 implícito
 Redistribución electoral indígena
 Reforma del Estado
 Reformadores
 liberales
 sociales
 Régimen de propiedad indígena
 Regiones autónomas
 Regla de la mayoría
 Regla de la unanimidad
 Relativismo de los valores
 Relator especial para la Independencia
 de los Jueces de la Comisión
 de Derechos Humanos de la ONU
 Religión
 Reparación del daño
 material
 moral
 Representación política
 Reproducción cultural
 Republicanismo cívico
Res Publica
 Reservas ecológicas comunitarias
 Rezago educativo
 Rousseau, Jean-Jacques

 Sartori, Giovanni
 Schmitt, Carl
 Sen, Amartya
 Sentido de pertenencia
 Separatismo
 Sistema de administración
 y procuración de justicia
 Sistemas de autoridad
 Soberanía
 Sociedad
 abierta
 civil
 pluralista
 pluricultural
 Solidaridad
 Spencer, Herbert
 Stuart Mill, John
 Sufragio universal

Sujetos colectivos de derecho
Suprema Corte de Justicia

Taguieff, Pierre André
Taylor, Charles
Territorio
Terror
Terrorismo histórico
Tierra
Tolerancia
Tolerancia multicultural
Tortura
Touraine, Alain
Tradiciones
Tradiciones jurídicas indígenas
Tribunales agrarios
Tribunales de justicia autónomos
Tutela judicial

Ulpiano, Domicio
Universalismo
Usos y costumbres
Utilidad pública

Van Dijk, Teun
Vida comunitaria
Violencia
Von Clausewitz, Karl

Wallerstein, Immanuel
Walzer, Michael
Welfare state
Wieviorka, Michel

Zoon politikon

Derechos humanos de los pueblos indígenas en México. Contribución para una ciencia política de los derechos colectivos terminó de imprimirse en diciembre de 2004 en los talleres de Jano, S.A. de C.V., Sebastián Lerdo de Tejada 864, esquina Agustín Millán, colonia Electricistas Locales, Toluca, Estado de México, C.P. 50040, Tel./fax: (7) 214 8267, 214 5477 y 14 5463. La edición constó de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Subdirección de Publicaciones de la Secretaría Técnica de la CDHDF.