

O R T E

O P E R

C

E

S

O

P

DERECHOS INDÍGENAS Y ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

- 1** Nota introductoria
Rafael Aréstegui Ruiz
- 2** Presentación
Anavel Monterrubio Redonda
- 5** La consulta y el consentimiento previo, libre e informado como parte del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas en México
Anavel Monterrubio Redonda
- 15** Acceso a la justicia, seguridad y migración
Efrén Arellano Trejo
- 22** Indígenas y mestizas: mujeres por la igualdad de género y no discriminación
Claudia Ayala Sánchez
- 39** Educación intercultural, lengua y comunicación indígenas: perspectivas del Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa
Rafael López Vega
- 50** Medio ambiente y recursos naturales en los derechos indígenas y la armonización legislativa
Gabriel Fernández Espejel
- 56** Participación política de los pueblos indígenas en México
Salvador Moreno Pérez
- 62** Seis tesis sobre el (otro) México indígena (posible)
Julio Moguel Viveros

Reporte CESOP



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez
Presidente

Dip. Ana Isabel Allende Cano
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel
Dip. Carol Antonio Altamirano
Secretarios

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Rafael Aréstegui Ruiz
Director General

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Opinión Pública

Julio César Moguel Viveros
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Lucero Ramírez León
Coordinadora de Vinculación y Difusión

Efrén Arellano Trejo
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Coordinador Técnico

Mario Aguirre Mazón
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Benjamín Herrejón Fraga
Rafael López Vega
Anavel Monterrubio Redonda
Salvador Moreno Pérez
Yuriria Orozco Martínez
Edgardo J. Valencia Fontes
Investigadores

Roberto Aschentrupp Toledo
Arón Baca Nakakawa
Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Editor

Francisco J. Sales Heredia
Director del Reporte CESOP

Reporte CESOP, núm. 74, abril de 2014. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., C.P. 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

Nota introductoria

Rafael Aréstegui Ruiz*

Conmemorando el decimoctavo aniversario de la firma de los acuerdos de San Andrés, se llevó a cabo el *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa* en el Museo de la Ciudad de México, contando con una muy importante asistencia, que representó 14 estados de la república, delegados de 30 pueblos originarios del país, más cien investigadores especialistas en el tema y siete instituciones de educación superior, entre ellas tres universidades interculturales. El foro se propuso abordar los temas pendientes en la armonización de los derechos de los pueblos originarios y tuvo un resultado

favorable: existe el compromiso de las comisiones de asuntos indígenas de la Cámara de Diputados y del comisionado para el diálogo con los pueblos indígenas de darle seguimiento a los acuerdos hasta hacer realidad el cumplimiento de éstos, tal y como se firmaron en San Andrés Larráinzar, compromiso que el CESOP hace suyo y que se centra en que los pueblos sean sujetos de derecho y no sujetos de interés público. Por ello, este número 74 del *Reporte CESOP* se dedica a dar cuenta del exitoso evento llevado a cabo el 26 de febrero del presente año.

* Doctor en Educación por el ICE de la UAEM. Director General del CESOP. Líneas de investigación: educación, medio ambiente e interculturalidad.

Presentación

Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa

Anavel Monterrubio Redonda*

La armonización legislativa en materia de derechos indígenas en México

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, dentro de la vertiente II, *México incluyente*, con el objetivo de “transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente”, propone como estrategia “fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos”.

Para alcanzar tal finalidad, una de las líneas de acción propuestas refiere:

Impulsar la armonización del marco jurídico nacional en materia de derechos indígenas, así como el reconocimiento y protección de su patrimonio y riqueza cultural, con el objetivo de asegurar el ejercicio de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.¹

* Doctora en Sociología. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: planeación y desarrollo urbano, pobreza, asuntos indígenas. Correo electrónico: anavelmonterrubio@gmail.com

¹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Presidencia de la República, México, p. 116.

El punto de referencia de tal objetivo es la construcción de mecanismos de diálogo y la instrumentación de políticas que permitan lograr acercamientos con los pueblos indígenas para concretar acciones conjuntas que incrementen su desarrollo, con pleno reconocimiento a su diversidad étnica y cultural y con respeto a sus derechos e instituciones.²

Para tal efecto, el Programa Sectorial de Gobernación plantea como línea de acción:

Promover la participación indígena en procesos de construcción de acuerdos y elaboración de iniciativas de ley que permitan la armonización del marco constitucional mexicano con las disposiciones nacionales e internacionales vigentes. Lo anterior a través de protocolos de trabajo que garanticen el respeto pleno de los derechos constitucionales en favor de los pueblos y comunidades indígenas de México.

Se trata entonces de la elaboración de cuerpos jurídicos marco que constituyan la base legal de las acciones de los diferentes sectores y niveles de gobierno que proporcione a la población indígena —como sujetos de derecho— los instrumentos que le permitan parti-

² Programa Sectorial de Gobernación..., *op. cit.*

cipar, observar, vigilar y supervisar (y no sólo validar) las políticas públicas relacionadas con su derecho al desarrollo, autonomía y libre determinación.

Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa

Con la finalidad de contribuir al cumplimiento de este propósito se llevó a cabo el *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa* —con una asistencia de aproximadamente 300 personas—, integrado por seis mesas temáticas: 1) Armonización legislativa y Ley de Consulta Previa, Libre e Informada; 2) Acceso a la justicia, seguridad y migración; 3) Igualdad de género y no discriminación; 4) Educación intercultural, lenguas indígenas y comunicación indígena; 5) Desarrollo integral, medio ambiente y recursos naturales; y, (6) Democracia y participación política.

En materia de armonización legislativa, el desarrollo de las discusiones, la problemática y las propuestas de las mesas de diálogo, aportaron elementos relacionados con la integración de un esquema comunitario para la constitución de un marco general de principios y derechos fundamentales como condicionantes de la elaboración de un instrumento jurídico general en materia de derechos indígenas.

El presente *Reporte CESOP 74* es la síntesis de estas discusiones, cuya sistematización —como se podrá observar en cada una de las relatorías— está estructurada en dos apartados básicos: problemática y propuestas de los integrantes de pueblos indígenas acerca de las carencias y requerimientos de modificación legislativa que permita solucionar su problemá-

tica (pobreza y desigualdad, especialmente), así como el reconocimiento y goce pleno de sus derechos.

Como puede apreciarse, la visión de los pueblos indígenas acerca de su problemática tiene múltiples puntos de partida en función no sólo del sector o la temática en cuestión, sino de la problemática territorial, de las opiniones diversas sobre un mismo tema, del género de quienes participan.

Sin embargo, las propuestas muestran consistencia y un hilo conductor claro en cuanto a la necesidad y posibilidades de una armonización legislativa en materia de derechos indígenas.

Al respecto, algunas de las principales aportaciones relacionadas con los componentes de la armonización legislativa, consistieron en lo siguiente:

1. En materia de legislación comparada, es decir, en la recopilación, revisión y análisis tanto de los instrumentos jurídicos que regulan las acciones en torno a los derechos indígenas —como de todo documento, antecedentes o estudio especializado existente— que permitan identificar y caracterizar los elementos fundamentales en torno de los cuales se espera se emprenda la labor de la armonización legislativa (sus alcances y límites), se destacó que:
 - El punto de partida para establecer los alcances de la armonización legislativa son las prerrogativas establecidas en los dos instrumentos más importantes que constituyen el marco jurídico internacional en materia de derechos indígenas: el Convenio 169 sobre Pueblos

Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y, en el ámbito nacional, los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, mismos que —desde el punto de vista de los pueblos indígenas— continúan siendo el principal referente político, histórico y moral para cualquier proceso de cambio legislativo y de aplicación de políticas públicas en materia de derechos indígenas.

- Con esta base, las discusiones en las mesas de trabajo giraron en torno a los temas y las estrategias necesarias para lograr armonizar los planteamientos sobre los derechos de los pueblos indígenas establecidos en los tratados internacionales y en los Acuerdos de San Andrés, así como en su conjunto con los considerados en la Constitución mexicana, las leyes federales y la legislación local.
2. En cuanto a la identificación, descripción y análisis de los principios fundamentales que deben ser tomados en cuenta, la unificación conceptual y la definición de las materias consideradas más importantes destaca, por ejemplo, la importancia (conceptual) del *reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público*; la conceptualización de cada uno de los elementos que implica el *derecho a la consulta* y al *consentimiento libre, previo*

e informado; el principio *pro persona*; *interculturalidad* y *pluriculturalidad*; *autonomía, territorio* y *propiedad de los pueblos indígenas*; *pueblos indígenas* y *pueblos originarios*; *libre determinación*, entre los más importantes.

3. Respecto de las posibilidades de armonización legislativa absoluta, es decir, en cuanto a la homologación de leyes, códigos y otros cuerpos jurídicos en materia de derecho indígena, destacaron las propuestas en torno de las leyes reglamentarias del artículo 2° constitucional (y de los instrumentos que van a hacer efectivos los derechos ahí establecidos), entre ellas se enfatizó la relacionada con el derecho a la consulta, cuya ley —se comentó reiteradamente— debe establecer claramente los criterios técnicos, procedimientos y metodologías para su aplicación, supervisión y evaluación.

Destacó también la importancia de la armonización en materia de conservación de la lengua, educación intercultural, derechos de la mujer, participación política, sistemas de consulta, territorio indígena y derechos de propiedad, reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas urbanos, distritación electoral, democracia directa, soberanía popular, entre los más importantes.

Para todo lo anterior, y también a propuesta de estos pueblos, se hace necesaria una nueva relación entre los pueblos indígenas y el gobierno basada en un diálogo entre iguales y en un verdadero Estado de derecho.

La consulta y el consentimiento previo, libre e informado como parte del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas en México

Anavel Monterrubio Redonda*

Introducción

El derecho a la consulta parte del reconocimiento de que los pueblos y comunidades indígenas deben participar cercana y eficazmente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus prerrogativas e intereses, especialmente en lo que corresponde a las medidas legislativas o administrativas que el gobierno pretende llevar a cabo, susceptibles de afectarles directamente.¹

Estas medidas pueden ser leyes, normas, reglamentos, decretos, suscripción de un tratado, la propia Ley de Consulta, un reglamento análogo, la Ley de Pueblos y Barrios Originales y Comunidades Indígenas residentes en el D. F., entre otros, y cualquier medida administrativa que dé el Estado, en cualquier materia

(educación, salud, una concesión, una licitación, un petitorio minero, entre otros).

Este derecho se encuentra previsto en instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que proporcionan definiciones y recomendaciones que han venido sumando elementos positivos de reconocimiento de derechos; sin embargo, aun con la firma de estos instrumentos y con las reformas constitucionales en materia indígena de 2001, el derecho a la consulta no se encuentra suficientemente considerado en la legislación mexicana; perviven huecos y fallas en los cuerpos legislativos, de modo que la falta de conocimiento y respeto a los derechos de los pueblos y las comunidades originarias sigue siendo una constante.²

* Doctora en Sociología. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: planeación y desarrollo urbano, pobreza, asuntos indígenas. Correo electrónico: anavelmonterrubio@gmail.com

¹ “No se pueden modificar las condiciones de existencia de un pueblo sin su consentimiento”. Entrevista con la doctora en Derecho, Raquel Yrigoyen Fajardo, junio de 2011, *Revista América Latina*, “Consulta previa a los pueblos indígenas”.

² Organización de las Naciones Unidas (ONU), *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), México. También puede consultarse el Programa

Para atender esta problemática se hace necesaria la creación de una cultura jurídica de la consulta y la participación que, desde el ámbito legislativo, requiere la integración de un marco jurídico que integre los elementos dispersos, en ordenamientos claros de reconocimiento del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado. Sin embargo, ¿cuáles son los elementos que jurídicamente es necesario garantizar para cumplimentar este derecho en México?

Con la finalidad de responder esta pregunta, el objetivo del presente documento es examinar algunas consideraciones para el establecimiento de condiciones que permitan una armonización legislativa acorde con los instrumentos internacionales en materia del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.

Para tal efecto, el planteamiento es examinar las características del derecho a la consulta que desde el ámbito jurídico internacional se proponen (particularmente el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas) para, en un siguiente momento, exponer algunas razones que, desde el punto de vista de los pueblos interesados, han determinado que este derecho no se cumpla y, como respuesta, algunas propuestas para resolverlo.

La armonización legislativa en materia de derechos indígenas en México

El Programa Nacional de Desarrollo 2012-2018, dentro de la vertiente II, México Inclu-

Sectorial de Gobernación (2013–2018), *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 2013.

yente, con el objetivo de *Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente*, propone como estrategia “Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos.”

Para tal finalidad, una de las líneas de acción propuestas refiere:

impulsar la armonización del marco jurídico nacional en materia de derechos indígenas, así como el reconocimiento y protección de su patrimonio y riqueza cultural, con el objetivo de asegurar el ejercicio de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.³

El punto de referencia de tal objetivo es la construcción de mecanismos de diálogo y la instrumentación de políticas que permitan lograr acercamientos con los pueblos indígenas para concretar acciones conjuntas que incrementen su desarrollo, con pleno reconocimiento a su diversidad étnica y cultural, y con respeto a sus derechos e instituciones.⁴

Al respecto, la armonización legislativa planteada desde el gobierno federal consiste en concertar los tratados internacionales (Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), con la Constitución, las leyes federales y la legislación local.

Para tal efecto, el Programa Sectorial de Gobernación plantea como línea de acción:

³ Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, Gobierno Federal, México, p. 116.

⁴ Programa Sectorial de Gobernación..., *op cit.*

Promover la participación indígena en procesos de construcción de acuerdos y elaboración de iniciativas de ley que permitan la armonización del marco constitucional mexicano con las disposiciones nacionales e internacionales vigentes. Lo anterior a través de protocolos de trabajo que garanticen el respeto pleno de los derechos constitucionales en favor de los pueblos y comunidades indígenas de México.

Se trata entonces de la constitución de un marco legislativo que jerarquice, homologue y subordine los principales instrumentos legales que constituyen la base jurídica de las acciones de los diferentes sectores y niveles de gobierno que, más aún, proporcione a la población indígena —como sujetos de derecho—, los instrumentos que le permitan participar, observar, vigilar y supervisar (y no sólo validar) las políticas públicas relacionadas con su derecho al desarrollo, autonomía y libre determinación.

El camino para ello es el diálogo intercultural enmarcado precisamente en los procesos de consulta y del consentimiento libre, previo e informado, lo cual significa el reconocimiento de tres cuestiones fundamentales: *a)* que la consulta es un derecho internacionalmente reconocido en favor de pueblos indígenas que, para el caso del gobierno mexicano, implica la obligatoriedad de garantizar su observancia en el ámbito nacional; *b)* que la consulta está prevista para escuchar la voz de los pueblos ante aquellas situaciones que impliquen una afectación a sus derechos e intereses como pueblos; y, *c)* que la consulta implica establecer un diálogo entre el Estado y los pueblos, con el objetivo de poner fin a la exclusión en la toma de decisiones.⁵

⁵ ONU, *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas...*, *op. cit.*

El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas

Tanto el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Convenio 169 de la OIT especifican que los *pueblos indígenas* son todos los descendientes de las poblaciones que habitaban el país, o una región geográfica que actualmente pertenece al país, donde se asentaron en la época de la Conquista, la colonización o del establecimiento de las fronteras actuales de dicho país y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Con esta definición se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho (de derecho colectivo como pueblo indígena). En este sentido, el derecho a la consulta es un elemento para respetar “el derecho de los pueblos indígenas a ser pueblos” y no sólo sujetos de atención, es decir, se les reconoce como los actores más competentes y únicos legitimados para tomar decisiones sobre su propio destino.

Estas decisiones se espera sean tomadas mediante un proceso de consulta cuyo significado, de acuerdo con la OIT, “comporta el establecimiento de un diálogo genuino entre [las] partes, caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.⁶

⁶ ECUADOR-c169-2001, Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, (núm. 169), 1989 presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizacio-

Asimismo, la consulta a los pueblos indígenas es un derecho que involucra el reconocimiento de principios relacionados con el goce efectivo de otros derechos aceptados universalmente: derecho a la libre determinación (y de los principios análogos de democracia y soberanía popular), a la igualdad, a la identidad cultural, al pluralismo, a la propiedad y respeto a su tierra, territorio y recursos naturales; y, transparencia y acceso a la información.

De esta forma, la consulta como derecho tiene una doble connotación: es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas, estrechamente relacionado con su derecho a la libre determinación y, al mismo tiempo, un instrumento central para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional.⁷ Es decir, tiene carácter de derecho procedimental en tanto que refiere un procedimiento técnico-metodológico para el establecimiento del diálogo y la validación de un proceso de toma de decisiones y es también un derecho sustantivo, en tanto que su objetivo último es proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas.⁸

nes Sindicales Libres (CEOSL). Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, OIT [http://www.politicaspublicas.net/panel/oitinformes/reclamaciones169/649-2001-rec169-ecuador-shuar.html]. Se puede revisar también OIT-CEACR. Observación General 2011 sobre la obligación de consulta. Convenio 169, Pueblos Indígenas, en [http://www.politicaspublicas.net/panel/oit/oit-ceacr/725-2011-ceacr-obs-general-consulta.html].

⁷ ONU, *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas...*, op. cit.

⁸ Anteproyecto de Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas, XLI Legislatura de la Cámara de Diputados, Cámara de Diputados, México. Y, *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la*

En ambos sentidos, hacer efectivo el derecho a la consulta involucra un marco legislativo que lo garantice como parte del derecho al desarrollo de los pueblos interesados y que garantice también los principios que fundamentan el carácter intercultural del diálogo para la toma de decisiones.⁹

El marco regulatorio de la consulta desde el contexto internacional

En México, las bases regulatorias del derecho a la consulta se encuentran tanto en el derecho interno del Estado mexicano como en el derecho internacional.¹⁰

Desde el marco jurídico internacional, la consulta a los pueblos indígenas, como obligación y responsabilidad jurídica, se establece con el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, y la jurisprudencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emite mediante sus sentencias.¹¹ Al firmar estos instrumentos, y como lo establece el artículo 133

importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo..., op. cit.

⁹ En tal sentido, la práctica de la interculturalidad se basa en las relaciones de confianza, reconocimiento y aprendizaje mutuo, solución pacífica de conflictos, consenso ante las diferencias, cooperación y convivencia.

¹⁰ Francisco López Bárcenas (2013), *El derecho de los pueblos indígenas de México a la consulta*, Servicios para una Educación Alternativa, AC., Oaxaca, México, en [ducaoxaca.org/images/EL-DERECHO-DE-LOS-PUEBLOS-INDIGENAS-DE-MEXICO-A-LA-CONSULTA.pdf].

¹¹ *Idem.*

constitucional, el gobierno mexicano asume la consulta como un derecho de los pueblos indígenas en el contexto de los derechos a la autonomía y a la libre determinación.

Objeto, actores que intervienen y características de las consultas

Con base en este marco jurídico, el concepto de consulta relaciona tres asuntos principales: el objeto de las consultas o la participación; los actores responsables de dichas consultas, y las características de las consultas.

Respecto del *objeto* de las consultas con los pueblos indígenas y tribales, el Convenio 169 establece los siguientes aspectos a consultar:

- Medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (artículo 6, inciso a).
- La puesta en marcha o autorización de los programas de prospección o explotación de los recursos minerales o del subsuelo existentes en sus tierras (artículo 15, numeral 2).
- En la enajenación de las tierras de los pueblos indígenas o la transmisión de sus derechos sobre estas tierras a personas extrañas a su comunidad (artículo 17, numeral 2); y
- Cuestiones específicas relacionadas con la educación (artículos 27, numeral 3, y 28, numeral 1).

Asimismo, menciona que los pueblos tienen derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo (artículo

7) y, de forma voluntaria, en programas de formación profesional de aplicación general.

En los casos de traslado y reubicación de esos pueblos, éste deberá efectuarse con su consentimiento, libre y con pleno conocimiento de causa (artículo 16).

Por su parte, el artículo 19 de la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas especifica el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas “antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten”.

Este documento circunscribe de forma más explícita la relación entre la consulta (como mecanismo) y el consentimiento libre, previo e informado (como finalidad) para ejercer su derecho a la participación en la toma de decisiones relacionadas con su desarrollo. En esta tesitura, de manera particular, dicha Declaración reconoce el derecho de los pueblos a ser consultados en los siguientes casos:

- En la situación en que puedan llegar a ser desplazados de sus tierras o territorios (artículo 10).
- En el caso de que puedan llegar a ser afectados en sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales (artículo 11).
- En la adopción de medidas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación (artículo 15).
- En la definición de políticas encaminadas a proteger a los niños indígenas contra la explotación económica (artículo 17).
- En los casos en que sus tierras y territorios sufran cualquier tipo de afectación (artículo 28).

- En los casos de almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (artículo 29).
- En los casos en los que sea necesario utilizar sus tierras y territorios para actividades militares (artículo 30).
- Con motivo de la aprobación de cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente con relación al desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (artículo 32).
- Para la adopción de medidas para facilitar la relación y cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras (artículo 36).
- En las medidas encaminadas a la adopción de la Declaración (artículo 38).

Acerca de los responsables de las consultas, el Convenio 169 establece que las consultas a los pueblos indígenas deben hacerse “mediante procedimientos apropiados, en particular a través de sus instituciones representativas” (artículo 6, inciso a), para lo cual, el gobierno debe “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente...” (artículo 6, inciso b).

Lo anterior involucra entonces dos actores únicos en el proceso de consulta: el gobierno (Poder Ejecutivo o Legislativo que convoca la consulta) y los pueblos indígenas (único actor sujeto a ser consultado). Es decir, la consulta es un deber del gobierno que no puede eludir-

se delegándolo a una empresa privada u otra entidad.

En cuanto a las características de las consultas, tanto el Convenio 169 como la Declaración de las Naciones Unidas establecen que las consultas deben:

- Llevarse a cabo de una manera apropiada a las circunstancias.
- Ser formales, plenas y efectuarse de *buena fe*, que lleve a la generación de un diálogo verdadero entre el gobierno y los pueblos indígenas con el deseo sincero de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento.
- Realizarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el *consentimiento* sobre las medidas propuestas, el cual debe ser previo, libre e informado.

Estas características involucran temas que, operativamente, tienen implicaciones jurídicas y repercusiones en el proceso técnico de la instrumentación de la consulta, las cuales conviene que sean examinadas.

Principios básicos del proceso de consulta

En cuanto a que la consulta debe llevarse de una forma *apropiada a las circunstancias*, significa que no existe una sola fórmula aplicable a todos los países en todas las circunstancias, de modo tal que las medidas para efecto de la consulta deberán determinarse con flexibilidad, de acuerdo con las condiciones de cada país.

Sin embargo, aunque no se establece una regulación específica del procedimiento de la consulta, los instrumentos internacionales

mencionan una serie de principios que los gobiernos deben cumplir cuando regulen el derecho a la consulta y efectúen este tipo de procesos de diálogo.

Respecto al principio de *buena fe*, algunos autores señalan que éste no es sólo una cuestión ética, sino también jurídica; en otras palabras, que este principio es un enlace entre el derecho y la ética, cuyo significado, desde el derecho internacional, es utilizado para

indicar espíritu de lealtad, de respeto al derecho y de fidelidad; es decir, como ausencia de simulación, de dolo, en las relaciones entre dos o más partes [...] significa fidelidad a los compromisos sin pretender acrecentarlos o disminuirlos,¹²

lo cual puede representar un instrumento de legitimación, de la intervención gubernamental a partir de la cual, muchas veces, los pueblos indígenas aceptan o rechazan la consulta.¹³

Este principio implica que la consulta debe llevarse a cabo en un clima de confianza, exige “una atmósfera de respeto recíproco” y “una participación plena y equitativa”, donde las dos partes “empeñan su palabra” en el proceso de

¹² *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-B, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 309, en [http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1168/12.pdf]. Otra definición refiere al “principio que obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad, de honradez en el tráfico jurídico, y esto, tanto cuando se ejerza un derecho, como cuando se cumpla un deber”, *Diccionario Jurídico*, en [http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1122].

¹³ Al respecto, López Bárcenas explica que “muchos pueblos no aceptan la consulta, pues por experiencia saben que los funcionarios estatales no actúan de buena fe, siempre buscan cubrir las formas”, *El derecho de los pueblos indígenas...*, *op. cit.*

diálogo.¹⁴

Respecto del *consentimiento previo*, la Declaración de la ONU establece que la obtención del consentimiento debe obtenerse *antes* de aprobar cualquier proyecto que afecte los intereses de los pueblos indígenas, lo cual

significa que se ha tratado de obtener el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades y que se han respetado las exigencias cronológicas de los procesos de consulta/consenso con los pueblos indígenas.¹⁵

Al respecto, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) señala que no se trata de consultas *pro forma* o la simple información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse, sin permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones.¹⁶

Sin embargo, también aclara que dichas consultas no implican un derecho de veto ni su resultado tiene que ser, necesariamente, la obtención de un acuerdo o de un consentimiento. De lo que se trata, en todo caso, es de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas.¹⁷

¹⁴ ONU, *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas...*, *op. cit.*

¹⁵ Rodrigo de la Cruz, *Descripción de la comprensión corriente del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas como un asunto metodológico, en las actividades relacionadas con pueblos indígenas: significado y desafíos*, Ecuador, 2005.

¹⁶ ECUADOR-C169-2001. Informe del Comité establecido para examinar la reclamación..., *op. cit.*

¹⁷ James Anaya, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades

Por su parte, el *consentimiento libre* significa que “no hay coerción, intimidación ni manipulación,”¹⁸ esto es, implica participar libremente en todos los niveles de formulación, aplicación y evaluación de las medidas y programas que les afectan directamente, lo mismo que en las instancias administrativas o legislativas donde se toman determinaciones políticas y se diseñan los programas de gobierno enfocados a ellos; y, adicionalmente, en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Significa también que se deben garantizar los derechos a la integridad física y a la vida de los miembros de los pueblos indígenas y de los defensores de sus derechos.

En cuanto al *consentimiento informado*, éste refiere el acceso a información oportuna y en la lengua indígena de que se trate, que considere todos los datos relevantes sobre la realización del proyecto y las consecuencias y efectos que éste puede conducir en sus vidas, así como las soluciones jurídicas en caso de inconformidad con la realización de los proyectos; que debe contar con el tiempo necesario para analizarla, y aclarar las dudas acerca de la información que se les proporcione; respetar los tiempos, lugares y formas para celebrar sus asambleas para la toma de decisiones.¹⁹

fundamentales de los indígenas, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009.

¹⁸ Rodrigo de la Cruz, *Descripción de la comprensión...*, *op. cit.*

¹⁹ Al respecto, el *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas* aclara que el término *consentimiento informado* “significa que se ha proporcionado información que abarque (por lo menos) los siguientes aspectos: a) la naturaleza, envergadura, reversibilidad y alcance del proyecto o cualquier actividad propuesta; b) el objetivo u objetivos; c) la duración; d)

Sin embargo, en México, aun con la firma y aceptación de estos instrumentos, de acuerdo con los pueblos y comunidades indígenas, existe una sistemática violación del derecho a la consulta —establecido constitucionalmente— y a la participación en asuntos de interés público. ¿Por qué no ha sido posible garantizar plenamente este derecho?

El punto de vista de los pueblos y comunidades indígenas acerca del derecho a la consulta

Desde el punto de vista de los pueblos y comunidades indígenas, la problemática que priva en materia del reconocimiento del derecho a la consulta se caracteriza por lo siguiente:²⁰

1. Incumplimiento de los compromisos establecidos en el Convenio 169 y la Declaración de la ONU cuando se trata de programar e instrumentar medidas legislativas, programas de desarrollo y construcción de obras e infraestructura que afectan los territorios y recursos

las zonas que se verán afectadas; e) probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos y una distribución de beneficios; f) el personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto.”

²⁰ Relatoría de la Mesa 1. “Armonización Legislativa y Ley de Consulta Previa, Libre e Informada”, *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, febrero de 2014. También se puede consultar *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas*, “Estudio sobre las industrias extractivas en México y la situación de los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias”, E/C.19/2013/11, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas.

naturales de las comunidades, lo cual refiere:

- a) La inexistencia de un marco legal sobre la consulta con los pueblos indígenas con relación a las medidas legislativas o administrativas, así como de los planes, programas y proyectos de desarrollo que afectan sus derechos.
 - b) La inexistencia de un marco legislativo que asegure la instrumentación de la consulta previa que considere los estándares internacionales relevantes.
2. El artículo 2° constitucional limita el derecho a la consulta al establecer que ésta se orienta específicamente a la población indígena con el objeto de participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, o bien, de los planes estatales y municipales.
 3. En el artículo 2° constitucional no se reconoce a las comunidades indígenas como *sujetos de derecho público* (tal y como fue establecido en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar).
 4. Parte importante de los déficits prevalentes en las condiciones de defensa y de lucha de derechos —desde los pueblos y comunidades indígenas— se encuentra en la falta de instrumentos y recursos para que los pueblos indígenas puedan cabildar, incidir y generar voluntades políticas positivas hacia ellos entre quienes tienen la responsabilidad gobernante en el país.
 5. Las instituciones federales relacionadas con cuestiones indígenas (Comisión para el desarrollo de los Pueblos Indígenas) y la tenencia de la tierra

han sido omisas en proponer recomendaciones para que los legisladores compatibilicen las leyes vigentes con la obligación de consulta y la consecución del consentimiento vinculante libre, previo e informado de los pueblos indígenas alrededor de los proyectos de inversión en sus territorios.

6. No existe una Ley de Consulta que regule el proceso y haga posible este derecho, lo cual trae como consecuencias que:
 - a) Los procedimientos de consulta y participación se apliquen con base en los criterios normativos de las dependencias que la ejercen.
 - b) El gobierno avanza lentamente en el proceso de construcción de su capacidad para instrumentar la consulta previa en términos metodológicos, logísticos y presupuestarios.
 - c) No existe un protocolo reconocido por el gobierno federal para consultar a los pueblos indígenas sobre grandes proyectos de inversión privada en los territorios de los pueblos indígenas que impactan su vida y desarrollo (concesiones mineras, los proyectos hidroeléctricos y eólico, etcétera).

Ante este panorama, algunos documentos señalan como puntos de propuesta tanto de los pueblos indígenas como de instancias internacionales, lo siguiente:²¹

²¹ Relatorías de las Mesas 1, 5 y 6 del *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, febrero de 2014. También se puede consultar el “Estudio sobre las industrias extractivas en México...”, *op. cit.*

- a) Establecer un mecanismo de consulta indígena independiente de la consulta popular o ciudadana.
- b) Aprobar una Ley Federal de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado que considere los estándares internacionales establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el Convenio 169 de la OIT.
- c) Que el diseño y aprobación de esa ley se lleve a cabo a partir de mecanismos y fórmulas que no queden en la simulación, que sean vinculantes y que establezcan claramente los criterios técnicos, procedimientos y metodologías para su aplicación, supervisión y evaluación.
- d) Es necesario armonizar la Constitución y las leyes con los instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos y reconocer a los pueblos indígenas como *sujetos de derecho público*.
- e) Esta armonización legislativa debe incluir tanto el reconocimiento de los derechos fundamentales y colectivos en las leyes correspondientes de las entidades federativas, como la reglamentación de los instrumentos que van a hacer efectivos tales derechos.
- f) Para efectos de la armonización legislativa en materia de consulta y con la finalidad de que el proceso se lleve a cabo de acuerdo con las circunstancias, es conveniente considerar los diferentes niveles y problemáticas existentes en la realidad o realidades indígenas de México, referidos a los temas de desarrollo social, económico, cultural, medioambiental, etcétera.
- g) Es necesario crear espacios que concentren y procesen la información requerida por parte de los pueblos y comunidades indígenas para que tengan las mejores condiciones en la toma de decisiones oportunas, justas y eficientes sobre los proyectos de inversión y de políticas públicas relacionadas con su desarrollo.
- h) En los órganos encargados de llevar a cabo los procesos de consulta deben estar integrados representantes de los pueblos indígenas u originarios para, de alguna manera, garantizar propuestas incluyentes con su propia visión.

Reflexión final

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas en México refiere una serie de principios y de concatenación de derechos colectivos que involucran la puesta en marcha de mecanismos de participación y de diálogo intercultural (basado en relaciones de confianza, reconocimiento y aprendizaje mutuo, solución pacífica de conflictos, consenso ante las diferencias, cooperación y convivencia) para la toma de decisiones que puedan afectar los derechos e intereses de esos pueblos.

En tal sentido, una armonización legislativa que garantice el reconocimiento y la obligatoriedad de los principios expuestos en los instrumentos internacionales en materia de consulta y de consentimiento previo, libre e informado, implica tanto hacer efectivo ese derecho, como la puesta en marcha de mecanismos de gobernabilidad para la solución de conflictos y para revertir las condiciones de exclusión e inequidad de la que han sido objeto estos pueblos.

Acceso a la justicia, seguridad y migración

Efrén Arellano Trejo*

El artículo que se ofrece a continuación se alimenta principalmente del diagnóstico y propuestas expresadas en la mesa 2, intitulada “Acceso a la justicia, seguridad y migración”, dentro del foro que se está describiendo en este *Reporte CESOP*. En esta mesa participaron 37 personas, entre las cuales siete fueron académicos (19%), 13 representantes de diversas organizaciones (35%) y 16 indígenas a iniciativa propia o de alguna organización (46%). Coordinaron la sesión de diálogo Enrique Flota y Juan Campos, como relatores Carlos Méndez y el autor de estas líneas. Las etnias representadas fueron Wixárika (5 personas), Triqui (3), Zapoteca (3), Mixteca (2) y uno de las siguientes: Náhuatl, Tzeltal y Otomí.

Marco jurídico

La aplicación de la justicia para las comunidades y pueblos indígenas está regulada en el ar-

* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política y análisis de medios de comunicación y seguridad pública. Correo electrónico: efrén.arellano@congreso.gob.mx

tículo 2° constitucional, precepto que estipula lo siguiente:

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: ... II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

Sobre este tema, el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, promulgado el 5 de marzo de 2014, señala en su artículo 45 que “cuando las personas no hablen o no entiendan el idioma español deberá proveerse traductor o intérprete, y se les permitirá hacer uso de su propia lengua o idioma, al igual que las personas que tengan algún impedimento para darse a entender”. Aquí también se estipula que “en el caso de que el imputado no hable o entienda el idioma español deberá ser asistido por traductor o intérprete para comunicarse con su defensor

en las entrevistas que con él mantenga. El imputado podrá nombrar traductor o intérprete de su confianza, por su cuenta”.¹

Al final del mismo artículo se establece que “en el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas se les nombrará intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español, si así lo solicitan” y que “el órgano jurisdiccional garantizará el acceso a traductores e intérpretes que coadyuvarán en el proceso según se requiera”.

De manera más específica, para las personas pertenecientes a un grupo étnico, pueblo o comunidad indígena, se establecen las siguientes particularidades:

- Recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor, desde la denuncia hasta la conclusión del procedimiento penal (artículo 109).
- Las víctimas deberán contar con un asesor jurídico con conocimiento de su lengua y cultura y, en caso de que no fuere posible, deberá actuar asistido de un intérprete que tenga dicho conocimiento (artículo 110).
- Para el caso de los imputados, el defensor deberá tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso de que no fuere posible, deberá actuar asistido de un intérprete de la cultura y lengua de que se trate (artículo 113).
- En el caso de los sentenciados, se tomarán en cuenta sus usos o costumbres, a fin de aplicar los criterios para

¹ *Diario Oficial de la Federación*, Código Nacional de Procedimientos Penales, 5 de marzo de 2014, segunda sección.

la individualización de la sanción penal o medida de seguridad (artículo 410).

Por último, dentro del título dedicado a los procedimientos especiales, el artículo 420 señala textualmente:

Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el Juez competente.

Se excluyen de lo anterior, los delitos previstos para prisión preventiva oficiosa en este Código y en la legislación aplicable.

Este nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales entrará en vigor de manera gradual, previa declaratoria que emita el Congreso de la Unión, a solicitud del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin exceder del 18 de junio de 2016. Con ello será abrogado el Código Federal de Procedimientos Penales. En las entidades federativas y el Distrito Federal, el Código Nacional entrará en vigor en los términos que establezca

la declaratoria que emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas. En todos los casos, entre la declaratoria referida y la entrada en vigor de este Código deberán mediar 60 días naturales.²

La mayoría de las disposiciones incluidas en el nuevo Código Nacional, referidas a pueblos y comunidades indígenas, ya estaban consideradas en el Código Federal (artículos 15, 18, 94, 124, 124 bis, 128, 141, 146, 154, 159, 220 bis y 223). No obstante, tal como se detalla a continuación, muchos testimonios coinciden en señalar que existe una gran distancia entre el marco jurídico y su aplicación concreta.

Diagnóstico ofrecido en el foro

En México —de acuerdo con lo expresado en la mesa 2 del foro Derechos indígenas y armonización legislativa— los indígenas sufren una constante violación a su derecho a tener acceso a la justicia de manera efectiva y expedita. Además, son discriminados por policías,

investigadores, agentes del ministerio público y por juzgadores, debido al desconocimiento generalizado que existe sobre sus derechos, cultura y tradiciones.

Para los migrantes indígenas, la Constitución mandata a la federación y a los estados establecer acciones para proteger sus derechos, apoyar a los jornaleros agrícolas, proveer de servicios de salud a las mujeres y, en general, velar por los derechos humanos de esta población (véase Cuadro 1).

En la práctica —según los participantes en esta mesa— estos derechos no se respetan, son violados por la falta de instituciones adecuadas, la carencia de capacitación de los operadores del sistema de seguridad y justicia, la inexistencia de protocolos para la canalización y tratamiento de personas indígenas, y la falta de respeto a los sistemas normativos propios de los pueblos indígenas. También expresaron que en los juicios, en muchas ocasiones los intérpretes son presionados por los propios agentes del ministerio público o por los jueces y que a lo largo de los años estos problemas han subsistido por la falta de una adecuada armonización legislativa y una escasa voluntad política.

Cuadro 1. Artículo 2º de la Constitución, apartado B, fracción VIII

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, la federación, los estados y los municipios tienen la obligación de
 [...] Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

² *Idem*, artículo segundo transitorio. Al momento de redactar estas líneas, tres entidades han emitido la declaratoria de vigencia de este código: Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas.

Por otra parte, al referirse al sistema penitenciario, en esta mesa se concluyó que no existen las condiciones adecuadas para la población indígena. Muchos de ellos están presos sin saber que sus derechos fueron violados, pues no reivindicaron durante el proceso su origen étnico o padecieron una traducción inadecuada de su lengua. También existen casos que son “pagadores”, es decir, que están pagando la sentencia de otra persona que no es indígena.

Por último, también se expresó que la falta de protección adecuada de sus derechos obedece a la existencia de alrededor de 10 millones de personas sin acta de nacimiento.

Acciones de política pública

En el Cuadro 2 se puede observar la evolución reciente del número de personas, hablantes de lengua indígena, que han sido procesadas o sentenciadas en el periodo 2009-2012. Entre otras cosas, se puede constatar que dicha población representa una fracción muy pequeña respecto al total de la población que se encuentra en esta situación. También se puede observar que cada año, en promedio, son procesadas 2,350 personas y sentenciadas 1,401 que hablan lengua indígena. Esto significa que anualmente alrededor de mil personas con esta condición se suman al rezago judicial.

Como se describió en el primer apartado de este artículo, la promulgación del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales permitió actualizar los principios que rigen para la aplicación de los sistemas normativos de los pueblos indígenas en la solución de los conflictos legales. Además de ello, el Estado mexicano ha construido a lo largo de las últi-

mas décadas una serie de instituciones y políticas para promover el desarrollo de los derechos de este sector de la población.

En el rubro de procuración e impartición de justicia, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas cuenta con el Programa de Atención a Indígenas en Materia Penal y Penitenciaria (antes Excarcelación de Presos Indígenas), el cual está dirigido a promover la libertad de personas indígenas que se encuentren sujetas a un proceso legal.

Este programa, tal como se puede observar en el Cuadro 3, incluye apoyo económico para lograr la excarcelación de indígenas, proporcionar intérpretes-traductores y asistentes en materia penal, así como elaborar peritajes en materia antropológico-cultural.

En algunas entidades estos apoyos son otorgados por diversas modalidades. En Oaxaca, por ejemplo, el Poder Judicial informó que en coordinación con el Ejecutivo estatal, se había logrado la liberación de 552 personas privadas de su libertad, para lo cual se contó con el apoyo de la Fundación Telmex Reintegra, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y de la Procuraduría de la Defensa del Indígena y Grupos Vulnerables.³

Propuestas

Para contrarrestar la problemática descrita en esta mesa (sección II de este documento), así como para fortalecer las acciones y políticas dirigidas a este sector de la población, los parti-

³ Poder Judicial del Estado de Oaxaca, “Entrega Poder Judicial cartas de preliberación a presos que cumplían sentencia”, 23 de diciembre de 2012, disponible en [www.tribunaloax.gob.mx/] (fecha de consulta: mayo de 2014).

Cuadro 2. Personas procesadas y sentenciadas, según año y condición de hablante indígena

| Año | Procesados | | | Sentenciados | | |
|------|------------|------------------------------|-------|--------------|------------------------------|-------|
| | Total | Habla nte de lengua indígena | | Total | Habla nte de lengua indígena | |
| | | Absolutos | % | | Absolutos | % |
| 2009 | 167,906 | 2,486 | 0.015 | 126,264 | 1,539 | 0.012 |
| 2010 | 157,836 | 2,202 | 0.014 | 120,177 | 1,416 | 0.012 |
| 2011 | 160,727 | 2,362 | 0.015 | 110,904 | 1,279 | 0.012 |
| 2012 | 163,446 | 2,345 | 0.014 | 108,216 | 1,379 | 0.013 |

Fuente: Elaboración propia a partir de INEGI, “Estadísticas judiciales en materia penal”, consulta en línea disponible en [www.inegi.org.mx] (fecha de consulta: mayo de 2014).

Cuadro 3. Acciones y apoyos proporcionados por el Programa Atención a Indígenas en Materia Penal y Penitenciaria

| Concepto | Apoyo ofrecido |
|--|---|
| Excarcelación de indígenas. Apoyo económico para la libertad provisional o definitiva (garantía económica, reparación del daño, multa, sanción pecuniaria) o salidas alternas. | \$77,383.50, equivalentes a 1,150 días de salario mínimo general en el área geográfica “A”. |
| Intérpretes-traductores en lenguas indígenas. Apoyo económico en favor de personas ajenas a la CDI que intervienen en diligencias de carácter judicial. | \$1,009.35 equivalentes a 15 días de Salario Mínimo General en el Área Geográfica “A”. Cuando se trate de servicios foráneos, adicionalmente se apoyará con un monto diario de \$870.00 para hospedaje, alimentación y transporte. Para traducción escrita se cubrirá por cada hoja un monto de \$134.58. |
| Apoyo a asistentes en materia penal que participan en la ejecución de la Atención a Indígenas en Materia Penal y Penitenciaria. | Monto mensual de apoyo \$4,500.00. |
| Elaboración y presentación de Peritajes en materia antropológico-cultural. | Apoyo que se proporciona con recursos humanos y financieros propios de la CDI. |

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, “Atención a indígenas en materia penal y penitenciaria”, disponible en [www.cdi.gob.mx] (fecha de consulta: mayo de 2014).

cipantes en esta mesa coincidieron en exponer las siguientes propuestas:

1. Que el artículo 2° constitucional siga conservando una orientación igualitaria para las comunidades, pero que se agreguen políticas públicas de equidad para los indígenas individualmente.
2. Que en la Constitución se reconozca a los indígenas como sujetos de derecho público.
3. Crear un proceso de armonización legislativa que incluya los tratados internacionales, la Constitución, las leyes secundarias y los reglamentos de operación en todo el país.
4. Crear agentes del ministerio público y juzgados especializados en la atención de las personas indígenas, a fin de que no se dependa de la disponibilidad o de la aptitud de los intérpretes.
5. Obligar a todas las agencias del ministerio público a que tengan los conocimientos sobre derechos indígenas y que también estén obligados a dar parte a una agencia especializada.
6. Establecer sistemas de justicia en sus normas originarias.
7. Crear instancias u organismos que puedan ofrecer apoyo a las autoridades y la población, a fin de promover y proteger de manera adecuada los derechos de los indígenas en conflicto con la ley.
8. Hacer realidad el principio de que en todos los juicios donde esté involucrado un indígena, se cuente con un intérprete lingüístico y un especialista en la lengua, tradiciones y la cultura, así como establecer sanciones para los funcionarios que no respeten los derechos indígenas en los juicios.
9. Que en los juicios y procesos legales en donde estén involucrados indígenas, se introduzca el criterio pro persona. Éste determina que la norma que mejor protege y da contenido a un derecho reconocido debe ser tomada como base para la interpretación judicial en un caso específico.
10. Establecer por ley la obligación de reponer los procesos en los cuales no se respetaron los derechos específicos de la población indígena.
11. Ampliar y fortalecer los procesos de certificación de los intérpretes y traductores culturales para poder multiplicar los casos atendidos.
12. Que los abogados y defensores de los indígenas estén obligados a recurrir a todas las instancias en los procesos judiciales.
13. Realizar un diagnóstico muy preciso sobre la situación actual de la población indígena en los reclusorios del país y sobre la violación de sus derechos.
14. Establecer en el sistema de ejecución de sentencias la posibilidad de que, para los casos de los indígenas, sean compatibles las sanciones con su cultura. Incluir para ello sanciones diferentes al encarcelamiento.
15. Garantizar que en los centros de reclusión se ofrezcan esquemas de atención integral a la población indígena, que atienda sus características de salud, género y edad.
16. Que la Cámara de Diputados tramite una minuta aprobada por el Senado

de la República, a fin de elevar a rango constitucional el derecho a tener un acta de nacimiento de manera universal, oportuna y gratuita (esta minuta fue aprobada por la Cámara de Diputados el 13 de marzo de 2014, con modificaciones. Tales modificaciones fueron aprobadas por el Senado el 10 de abril de 2014. Fue remitida a las legislaturas de los estados para su respectiva discusión y, de ser el caso, aprobación).

17. Es necesario dar énfasis al cumplimiento de los derechos laborales de los indígenas, en lugar de implementar programas sociales de combate a la pobreza.
18. Establecer una Ley de Protección de los Derechos de los Migrantes Indígenas en Tránsito, con una instancia que regule su cumplimiento y un observatorio que vigile la protección efectiva de los derechos de esta población.
19. Crear mecanismos para la promoción y protección de los derechos de los migrantes indígenas que incluya un monitoreo sobre la situación de sus derechos laborales y el comportamiento de las empresas que las contraten.
20. Ampliar la educación cívica con derechos y obligaciones para toda la población, y que las universidades impartan carreras especializadas en los asuntos indígenas.
21. En caso de los hospitales donde se ofrece atención de medicina tradicional, establecer traductores que permitan una adecuada comunicación entre los médicos homeópata y el tradicional.

Conclusiones

Como parte de actualización del proceso penal, las normas de aplicación de la justicia a los pueblos originarios se están transformando. En los próximos años será necesario observar la evolución de estas normas.

Actualmente —tal como se desprende de lo descrito en este artículo—, en muchas ocasiones los integrantes de los pueblos originarios sufren una constante violación a su derecho a tener acceso a la justicia de manera efectiva y expedita. Ello es así porque sufren discriminación de las autoridades, no tienen acceso a traductores como mandata la ley para que los ayuden en su proceso penal; muchos están presos sin saber que sus derechos fueron violados pues no reivindicaron durante el proceso su origen étnico o padecieron una traducción inadecuada de su lengua.

Para los migrantes indígenas la situación es peor, pues el desarraigo y la falta de contacto con sus familiares y amigos los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad.

En esta mesa se externaron diversas propuestas dirigidas a ampliar, fortalecer y armonizar las leyes y normas existentes, crear agentes del ministerio público y juzgados especializados, establecer sistemas de justicia en sus normas originarias y garantizar los intérpretes y especialista en su cultura que, por ley, deben intervenir en los juicios donde se involucre una persona hablante de lengua indígena. En el caso del sistema de ejecución de sentencias se propuso establecer sanciones compatibles con su cultura e incluir sanciones diferentes al encarcelamiento.

Indígenas y mestizas: mujeres por la igualdad de género y no discriminación

Claudia Ayala Sánchez*

Este artículo acopia someros datos cuantitativos para contextualizar por qué la diferencia de género se traduce en desigualdad social; para después, a propósito de la armonización legislativa, reflexionar si es importante el uso del lenguaje inclusivo en la redacción de los cuerpos de ley que atañen a la mujer indígena. Para el efecto, se valoran leyes federales encaminadas al reconocimiento de los derechos de los grupos originarios destacando si están redactados con perspectiva de género, así como si son realmente incluyentes. Aunque la esencia de este texto radica en la reproducción de la mesa de conversación en torno a la “Igualdad de género y no discriminación”, donde sobresalen los acuerdos en pos de la armonización legislativa.

“Las mujeres indígenas no somos dejadas. Tampoco somos víctimas ni siempre las buenas de la historia. Por ejemplo, en mi comunidad, Agua Aceda, una señora golpea a su marido, le pone sus buenas tundas y se enoja si nos metemos a defenderlo. Yo, aunque no tengo preparación de escuela, llevo 17 años capacitándome en una asociación civil; es una defensoría. Entonces entiendo que nuestros usos y costumbres valen, pero nadie tiene derecho a pisotear un derecho humano. Creo que nosotras, a los hombres, les debemos respetar sus derechos”.

Marcelina López de la Cruz, representante indígena.

Marcelina pertenece al pueblo originario wixárika asentado en el municipio de Rosamorda, Nayarit. Vino a la Cámara de Diputados a pedir audiencia es recibida por los diputados como portadora del mensaje de su comunidad huichol: “A los wixárika no nos consultaron si queremos la presa Las Cruces. No la queremos porque sepultará 14 sitios sagrados y nuestros centros ceremoniales. A los que dicen ‘sí’ para que se construya es porque le dan valor de cosa a algo que para nosotros es sagrado. También

perderemos 4 mil hectáreas de bosque. Es lo que vine a decir.” Se trata de una mujer empoderada porque conoce sus derechos y se declara en “lucha” por hacerlos valer, para ella y su comunidad. Es activista y partícipe del pasado, presente y futuro de los pueblos originarios de México.

En este contexto, este artículo compendia desahogos, quejas y propuestas expuestas en la mesa de trabajo “Igualdad de género y no discriminación” durante la celebración del *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa*. El *quid* del artículo radica en la reproducción de los acuerdos emanados de la sesión de con-

* Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Correctora de Estilo del CESOP. Correo electrónico: claudialgobueno@hotmail.com

versación entre mujeres indígenas y mestizas unidas en la “lucha” por sus derechos humanos, en el implícito de que cuando reiteradamente se elige el verbo “luchar” para hablar de la defensa de los derechos de las mujeres, es porque obviamente no se están respetando. La pregunta es por qué, si nuestra Carta Magna consigna desde su artículo 1° que “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales”, y también que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o de género —entre otros tipos de exclusión.

Introducción

Específicamente es el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que define a la nación mexicana como pluricultural con base en la existencia de los pueblos indígenas, y donde muy claramente el Estado mexicano los reconoce como sujetos con derechos específicos, por supuesto, incluidas las mujeres. Sucintamente, entendemos como pueblos indígenas a “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”. Y complementa que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.¹

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001.

Pero el binomio “mujer indígena” se entrecruza con factores como pobreza, discriminación, violencia y marginación traducida en los menores índices de desarrollo humano y de género. De hecho, existe una estigmatización de la mujer indígena como víctima de su propia cultura: pasivas, sumisas, sometidas y circunscritas por opresiones patriarcales inevitables que provienen de su trasfondo cultural.²

¿Por qué la diferencia de género se traduce en desigualdad?

Las mujeres indígenas enfrentan problemas como la miseria y la pobreza que las obliga a trabajar en condiciones desventajosas como jornaleras, maquiladoras, domésticas y también en la prostitución; el aumento de la violencia contra las mujeres, el limitado acceso a la propiedad de la tierra y otros bienes, las restricciones en el acceso a los crédito y garantías de producción; el analfabetismo; la falta de reconocimiento de los aportes de las mujeres en la producción, servicios, administración y comercialización; la falta de valoración de sus conocimientos sobre herbolaria, medicina tradicional, usos y costumbres, rituales, vestimenta, elaboración artesanal, etcétera.³ El Cuadro 1 aporta una visión cuantitativa de la población

² CEAMEG, “Las mujeres indígenas. Algunos aspectos de su situación actual, así como de las políticas públicas enfocadas a su atención en México”, Cámara de Diputados, México, 2008.

³ M. Alberti (2001), “Contexto socioeconómico de las mujeres campesinas e indígenas”, en Lourdes García Acevedo (coord.), *El desarrollo rural. Un camino desde las mujeres*, Red Nacional de Asesoras y Promotoras Rurales, Mujeres para el Diálogo AC y Equipo de Mujeres en Acción Solidaria (EMAS), AC.

indígena que destaca, entre otras cosas, que ocho entidades del país concentran 77% de la población indígena.

Otros factores que también afectan la situación de las mujeres rurales e indígenas en nuestro país: la viudez, ser madres solteras, el fracaso matrimonial, en el cual se incluye el abandono, la poligamia o el alcoholismo del cónyuge. Entre las motivaciones subjetivas se señala la percepción que tienen las mujeres sobre la falta de derechos y opciones que padecen en sus comunidades, sus escasas posibilidades de estudiar al preferir la familia que los hermanos varones estudien y ellas se dediquen a partir de cierta edad a ayudar a la madre en las labores del hogar —alrededor de los 13 años.⁴

En lo referente a las jornadas laborales las actividades que son asignadas a uno y otro sexo, derivadas de la división sexual del trabajo, impactan más a las mujeres. Por citar un dato, las mujeres indígenas chiapanecas dedican un aproximado de 16 a 18 horas al día a realizar tareas domésticas, el cuidado de niñas(os) y animales, en tanto los hombres trabajan 12 horas prácticamente en labores del campo.

El impacto de las reformas económicas, la pobreza y la extensión del mercado de trabajo han incrementado la participación de gran cantidad de mujeres indígenas en actividades económicas remuneradas. Este es el caso de las jornaleras agrícolas, trabajadoras domésticas y obreras indígenas en las maquilas. En este

Cuadro 1. Población rural e indígena en México

| <i>Concepto</i> | <i>Indicadores</i> |
|---|---|
| Población rural en México* 26.3 millones | Mujeres: 13.4 millones Hombres: 12.9 millones |
| Población indígena (según datos del INEGI) | 6 millones, de los cuales 3 millones son mujeres |
| Población indígena (según datos de CDI) | 10 millones, de los cuales 5.1 son mujeres |
| Índice de feminidad | 104 mujeres rurales por cada 100 hombres rurales |
| Población hablante de lengua indígena: 6.7 millones de personas | Mujeres: 6.6% de la población nacional Hombres: 6.7% de la población nacional |
| Entidades que cuentan con más de medio millón de indígenas (concentran 77% de la población indígena del país) | Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Yucatán, Puebla, Estado de México e Hidalgo. |

* El INEGI otorga la categoría de población rural a la población que vive en localidades menores de 2,500 habitantes.

Fuente: elaboración propia con base en CEAMEG, “Las mujeres indígenas...”, *op. cit.*

⁴ Cristina Oehmichen, *Identidad, género y relaciones interétnicas. Mazahuas en la Ciudad de México*, UNAM/IIA/PUEG, México, 2005.

nuevo contexto, las mujeres indígenas frecuentemente no ganan autonomía, pues se incrementa su dependencia del salario de su cónyuge o se insertan marginalmente en el mercado (mediante la producción o el comercio).⁵

En cuanto a la conservación del orden público y la impartición de justicia, las mujeres indígenas también suelen vivir la experiencia judicial en situación desfavorable con relación al hombre. No son sólo víctimas, sino además activas promotoras de conflictos y usuarias de los juzgados, a nivel de sus comunidades, también en la cabecera municipal y en ocasiones en el distrito judicial. Mucha de la problemática que involucra a las mujeres tiene que ver con conflictos al interior de la unidad doméstica, tanto en la familia nuclear como en la ampliada. Las mujeres se confrontan con modelos sexogénicos que tienden a reforzar su situación subordinada y a aceptar cierta dosis de violencia como algo legítimo en la relación familiar, lo que también significa otorgar al hombre la facultad de corregirla y justificar prácticas basadas en la costumbre, las cuales implican su exclusión de ciertas decisiones, como es el hecho de poseer menos bienes materiales y derechos a la herencia.⁶

Desafortunadamente, las indígenas experimentan en promedio más de un tipo de violencia a lo largo de su vida. La Encuesta de Salud

⁵ CEAMEG, (2008), documento de trabajo, “La mujer indígena en las zonas rurales”, Cámara de Diputados, México.

⁶ María Teresa Sierra, “Derechos humanos, etnicidad y género: reformas legales y retos antropológicos”, en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, Cámara de Diputados, (serie “Conocer para decidir”). México, 2008, p. 320

y Derechos de las Mujeres Indígenas (2008) reportó que 35% de las mujeres entrevistadas padecieron golpes y/o humillaciones en la infancia.

Armonización legislativa

Las comunidades indígenas no son espacios de armonía ni consenso, y tampoco se encuentran aisladas de las dinámicas nacionales. Predominan faccionalismos y relaciones de poder que benefician a unos en detrimento de otros, y en ocasiones se cometen abusos. No obstante, prevalecen también dinámicas colectivas y tradiciones culturales arraigadas que guían el ejercicio de la autoridad, generando una vigilancia hacia ellas y el compromiso de la comunidad de reproducir ciertos vínculos y rituales colectivos, aun si en ellos también se reproduce el poder: tal es el caso de las mayordomías, las decisiones en asambleas, las conciliaciones, las faenas, etcétera.⁷

El principal objetivo del *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa* fue consultar de viva voz al poblador originario sobre cuáles de sus derechos están en la ley, pero no se llevan a la práctica. Desde la perspectiva de algunas organizaciones prevalece una tendencia a construir un discurso armónico que refiere a la complementación entre los sexos y a descalificar el discurso de género —de manera similar a como se descalifica el discurso de los derechos humanos— como un discurso impuesto por visiones occidentales, el cual resulta inadecuado para valorar sistemas genéricos de las comunidades indígenas.

⁷ *Ibid.*, p. 316.

Las diferencias hombre-mujer pasan por el mapa jurídico con alcance nacional. El Cuadro 2 aborda el marco normativo con carácter federal que atañe a los pueblos indígenas. De hecho, la *armonización legislativa* significa que tanto los instrumentos internacionales como nuestra Carta Magna, las leyes federales y la legislación local, no deben contradecirse entre sí sino que deben coincidir en sus contenidos; es decir, que logren armonizar totalmente incluir a los pueblos indígenas como sujetos de derecho.

Lo que no se nombra no existe. ¿Importa la utilización del lenguaje inclusivo en la redacción de las leyes?

Aparentemente del Cuadro 2 se concluye “la invisibilización de las mujeres indígenas en el marco jurídico mexicano”, porque se alude a los pueblos originarios de manera genérica y solamente se emplea lenguaje incluyente en seis de estos ordenamientos; sin embargo, vale aclarar que en México se empezó a hablar de perspectiva de género en la década de 1990. La perspectiva de género es una construcción social del tejido intercultural para diferenciar “lo que es propio” de los hombres y “lo que es propio” de las mujeres. Según Marta Lamas (especialista en el tema de género):

[...] mujeres y hombres son “producidos” por el lenguaje y las prácticas y representaciones simbólicas dentro de formaciones sociales dadas, pero también por procesos inconscientes vinculados a la simbolización de la diferencia sexual a partir de la cual se construyen no sólo los papeles y prescripciones sociales sino el

imaginario de lo que significa ser mujer o ser hombre.⁸

En la redacción de las leyes que nos rijen se habla de los derechos de todos los mexicanos, sean hombres o mujeres. Vale aclarar que cuando en una ley no se establece la diferencia de género el argumento es que el significado del término *género* no es problemático; tiene que ver simplemente con el principio básico de la economía lingüística. Al respecto, el *Diccionario Panhispánico de Dudas* dice que “en la lengua está prevista la posibilidad de referirse a colectivos mixtos a través del género masculino, posibilidad en la que no debe verse ninguna intención discriminatoria”. De hecho, las leyes y no se diga los códigos, son materiales bastante extensos y si se añade la constante alusión explícita a ambos sexos el texto se vuelve repetitivo.

Empero, la vanguardia por la igualdad de género insiste en que hay violencia verbal si no se redacta con lenguaje inclusivo, pues esto redundaría en la “invisibilización o el ocultamiento de la mujer”. En sociedades androcéntricas — como la mexicana — se ignora tradicionalmente el discurso femenino, colocando al hombre, sus preocupaciones y sus puntos de vista en una posición central.⁹ Es importante destacar que son las propias mujeres indígenas las que están verbalizando aspectos de sus culturas que desean transformar, lo que constituye una situación radicalmente opuesta a simplemente re-

⁸ Marta Lamas, “¿Qué es la perspectiva de género y los estudios de género?”, *Mujeres en Red, El Periódico Feminista*, en [www.mujeresenred.net] (fecha de consulta: mayo de 2014).

⁹ *Esdrújula, Revista de Filología*, núm. 1, vol. 12, en [www.losfilologos.com] (fecha de consulta: mayo de 2014).

Cuadro 2. Marco normativo que aborda la temática indígena en México

| <i>Disposición jurídica</i> | <i>Derechos consagrados, particularidades</i> | <i>¿Incluye el tema de género?</i> | <i>¿Cómo?</i> |
|---|---|------------------------------------|---|
| Constitución Política Mexicana, artículo 2° | Define a los pueblos indígenas, consagra su derecho a la libre determinación y los derechos que el Estado mexicano les reconoce, tal como elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. | Sí | Garantiza la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente al varón, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. Reconoce la importancia de propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria. |
| Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas | Incluye el enfoque de género en políticas, programas y acciones de la administración pública federal. | Sí | En la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas. |
| Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República | Tiene importancia para los indígenas porque en el artículo 5° se reconoce como competencia de la PGR “celebrar acuerdos o convenios con las instituciones públicas o privadas para garantizar a los inculcados, ofendidos, víctimas, denunciantes y testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, la disponibilidad de intérpretes y traductores”. | No | No enuncia específicamente a las mujeres indígenas. |

Cuadro 2. Marco normativo que aborda la temática indígena en México

| <i>Disposición jurídica</i> | <i>Derechos consagrados, particularidades</i> | <i>¿Incluye el tema de género?</i> | <i>¿Cómo?</i> |
|---|---|------------------------------------|---|
| Ley General de Educación | Establece que la educación básica tendrá las adaptaciones precisas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país. | No | |
| Ley General de los Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas | La educación que imparta el Estado deberá promover, mediante la enseñanza, el conocimiento de la pluralidad lingüística de la nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. | No | Los hablantes de lenguas indígenas tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y en español. |
| Ley General de Salud | Se consideran servicios básicos de salud los referentes a la asistencia social a los grupos más vulnerables, de manera especial a los pertenecientes a las comunidades indígenas. | No | Las autoridades sanitarias brindarán asesoría y orientación, en español y en las lengua(s) en uso en la región o comunidad. Aunque esta disposición legal no considera de manera particular los asuntos relacionados con la salud de las indígenas. |
| Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación | Marca las disposiciones a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena. | No | Con programas educativos bilingües, sistema de becas que fomenten la alfabetización, campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las culturas indígenas en el marco de los derechos humanos y las garantías individuales; aunque no es incluyente respecto a las mujeres indígenas, pese, justamente a ser una ley para prevenir y eliminar la discriminación. |

Cuadro 2. Marco normativo que aborda la temática indígena en México

| <i>Disposición jurídica</i> | <i>Derechos consagrados, particularidades</i> | <i>¿Incluye el tema de género?</i> | <i>¿Cómo?</i> |
|--|---|------------------------------------|---|
| Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el DF en Materia Común y para toda la República en Materia Federal | Contempla que los menores infractores indígenas tienen el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. | No | No es incluyente con “las menores”. En todo momento deberán tomarse en cuenta los usos y costumbres de los pueblos o comunidades a que pertenezcan. |
| Ley General de Desarrollo Social | El atributo de “indígena” aparece de manera general al señalar que la política de desarrollo social se sujetará a los principios de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades. | No | En estricto sentido la ley no incluye a las mujeres indígenas. |
| Ley de Asistencia Social | Señala entre los sujetos preferentes de asistencia social a los indígenas migrantes. | No | Indica que la asistencia social debe basarse en el apoyo y solidaridad social o en los usos y costumbres indígenas. |
| Ley General de las Personas con Discapacidad | En materia indígena esta ley contiene una disposición para dotar de servicios públicos para la atención y rehabilitación de las personas con discapacidad. | No | Las autoridades del Sector Salud crearán centros responsables de la ejecución de los programas señalados en las regiones rurales y comunidades indígenas. |
| Ley de Capitalización de Procampo | Quienes tengan cinco hectáreas o menos, las mujeres y los grupos indígenas beneficiarios de Procampo tendrán prioridad, pudiendo obtener simultáneamente recursos de otros programas. | Sí | |

Cuadro 2. Marco normativo que aborda la temática indígena en México

| <i>Disposición jurídica</i> | <i>Derechos consagrados, particularidades</i> | <i>¿Incluye el tema de género?</i> | <i>¿Cómo?</i> |
|--|--|------------------------------------|---|
| Ley de Desarrollo Rural Sustentable | Reconoce que se debe impulsar la cultura y el desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas para su integración al desarrollo rural sustentable. | Sí | Se apoyará a los productores y organizaciones económicas para incorporar cambios tecnológicos y de procesos tendientes a la transformación tecnológica y la adaptación de tecnologías y procesos acordes a la cultura y los recursos naturales de los pueblos indígenas. Carece de un lenguaje incluyente, pero establece que los ejidatarios, comuneros, pueblos indígenas, propietarios o poseedores de los predios tendrán prioridad para obtener los permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas en los términos de la ley. |
| Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes | En su artículo 37 instituye que las niñas, niños y adolescentes que pertenezcan a un grupo indígena tienen derecho a disfrutar libremente de su lengua, cultura, usos, costumbres, religión, recursos y formas específicas de organización social. | Sí | |
| Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados | Señala que en el tratamiento de los sentenciados se considerarán sus circunstancias personales y sus usos y costumbres, tratándose de internos indígenas. | Sí | Incluye a las mujeres sólo cuando se refiere a los tratamientos preliberatorios. Se entregará a cada interno (carece de un lenguaje incluyente) un instructivo en el que aparezcan detallados sus derechos, deberes y el régimen general de vida en la institución. |

Cuadro 2. Marco normativo que aborda la temática indígena en México

| <i>Disposición jurídica</i> | <i>Derechos consagrados, particularidades</i> | <i>¿Incluye el tema de género?</i> | <i>¿Cómo?</i> |
|---|--|------------------------------------|---|
| Ley Agraria | En los juicios orales en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán considerar las costumbres y usos de cada grupo, mientras no contravenga lo dispuesto por esta ley ni se afecten los derechos de terceros. | No | El tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores. |
| Ley de Seguridad Social | Los indígenas, campesinos temporales de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, tendrán acceso a las prestaciones de solidaridad social. | No | Con acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria. |
| Ley de la Defensoría Pública | Hace referencia al derecho de los indígenas a recibir asesoría jurídica. | No | |
| Código Penal Federal y Código Federal de Procedimientos Penales | Incluyen las disposiciones penales para aquellos indígenas acusados de cometer algún delito. | No | Permite contar tanto con un traductor como con un defensor de oficio que conozca su lengua y sus usos y costumbres. |

Fuente: elaboración propia a partir de “Los derechos humanos de las mujeres indígenas mexicanas: breve revisión del marco normativo”, CEAMEG, Cámara de Diputados, 2008.

producir modelos de interpretación impuestos desde fuera. Las mujeres indígenas organizadas tienen claro qué es lo que rechazan de sus costumbres y qué es lo que quieren cambiar, pero también coinciden en que desean luchar por sus derechos y la autonomía de sus pueblos y comunidades, y es en este proceso que se han ido apropiando de un discurso de género.

Para armonizar las leyes se debe respetar los formatos textuales establecidos por la cultura escrita y los formatos del discurso de la propia lengua indígena. “Por supuesto que el mexicano discrimina. Hay regiones y personas que no quieren ayudar porque piensan que los indígenas no son relevantes. Una armonización legislativa daría las herramientas para exigir a las instituciones que apoyen lo que hace el indígena”, aseveró una de las mujeres participantes en la mesa de “Igualdad de Género y no Discriminación”.

Sesión de conversación sobre “Igualdad de género y no discriminación”¹⁰

Esta mesa contó con la participación de 31 mujeres procedentes de grupos originarios tales como el mazahua, otomí, tzotzil, totonaca, tzeltal, zapoteca, zoque, así como de los pueblos de Tlalpan y de San Nicolás Totolapan, perteneciente a la demarcación política de Magdalena Contreras.

La sesión de conversación fue moderada por la antropóloga Irma Aguirre, secretaria

¹⁰ Relatoría correspondiente a la Mesa 3, “Igualdad de género y no discriminación”, *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa*, CESOP-CDPIM, febrero de 2014.

de la Mujer del estado de Guerrero, asistida por Christian Mendoza Galán, del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, AC, quienes incentivaron a la reflexión sobre qué tanto el poco reconocimiento a los derechos de las mujeres deriva de omisiones del Estado y qué tanto hemos permitido un vasallaje como personas o hasta como comunidades.

A continuación los comentarios más representativos de las participantes —tanto indígenas como mestizas— en torno a la violación de sus derechos:

Económicos

- La mujer no tiene acceso a la propiedad de la tierra ni de los medios de producción e incluso ni de su propio cuerpo, pues requiere de la tutela del cónyuge para decidir sobre el número de hijos y el espaciamiento entre nacimientos. “Quiero ser dueña del lugar en donde vivo”. “Quiero ser dueña del lugar que produce mis alimentos y los de mis hijos”, afirmaron las participantes.
- Atender el problema estadístico de que cuando el poblador originario ya no habla lengua no se autoinscribe más como población indígena. Entonces los datos cuantitativos presupuestarios para los pueblos originarios se alteran, no reflejan la realidad.

A la salud

- No se visualiza el tema de la discapacidad psicosocial en mujeres indígenas.

- La dispersión y lejanía de las comunidades indígenas limita el acceso a servicios de infraestructura y de salud, que son escasos, deficientes o definitivamente no existen. La mortalidad materna es uno de los indicadores más claros de la desigualdad de género, de clase y etnia, pues son muertes prevenibles y evitables que ocurren por hemorragias, hipertensión asociada al embarazo, edemas, proteinuria y toxemia, infección puerperal. Todo ello tiene que ver con la calidad de los servicios médicos y la atención con que se cuenta.
- Gran número de muertes de población indígena se asocia a altos índices de desnutrición. Destacan las diferencias entre mujeres y hombres con una sobremortalidad masculina importante. De las defunciones en población indígena, 55.7% son masculinas y 43.3% femeninas.
- Existe un alto índice de muertes por práctica de abortos clandestinos en comunidades indígenas. Al interior de la república no se ha legalizado la interrupción del embarazo. Al momento en que se redacta este artículo, descuella el estado de Guerrero, con la iniciativa presentada por su gobernador, Ángel Aguirre, para despenalizar el aborto en la 6a. semana de gestación, debido a que en esa demarcación el número de muertes por la práctica de abortos clandestinos en comunidades indígenas se ha incrementado en años recientes.
- Faltan políticas efectivas en materia de salud sexual y reproductiva. Es difícil

conocer los niveles de riesgo de muerte por “condición de indigenismo”, porque las muertes captadas en el registro civil no permiten saber si la persona difunta hablaba alguna lengua indígena o pertenecía a algún grupo indígena. En este sentido hay vacíos de información.

- Debido a los altos índices de migración, muchas mujeres casadas heterosexuales han sido infectadas de VIH-sida, lo que requiere acciones públicas específicas. Además de que la nula educación sexual dirigida a los adolescentes está incrementando el contagio de enfermedades de transmisión sexual en la primera experiencia sexual.

A la educación

- Falta reconocimiento a las lenguas indígenas como factor de identidad. De hecho, se aspira al bilingüismo del indígena, pero he aquí una contradicción: para el trámite de titulación, en las universidades interculturales se requiere acreditar dos idiomas, pero si eres hablante de español y aprendes una lengua, originaria como segunda lengua no la admiten como válida para cubrir este trámite.
- No se contempla a las niñas (población infantil y juvenil de las poblaciones indígenas) en las leyes referentes a los pueblos originarios. Falta atención a niñas y niños con necesidades educativas especiales, con o sin discapacidad, así como a aquellos con capacidades y aptitudes

sobresalientes y talentos específicos. No existe una orientación adecuada hacia instancias especializadas.

- El Estado no cuenta con una política de promoción cultural e información que promueva la equidad de género, en particular dirigida a las mujeres indígenas.
- Se detecta un escaso acceso a la información, así como carencia de contenidos adecuados para promover la participación y educación de la mujer indígena.
- La violencia verbal sigue presente hacia los pueblos originarios, pues permanece el uso de términos como “indio”. Se debe dejar de ver a los pueblos originarios como etnias, pues la “etnia” es una categoría que sirvió a los antropólogos para entender que no somos grupos étnicos, sino pueblos originarios. Ello como parte de reeducar mediante el lenguaje incluyente.

Sociales

- Reiteradamente las mujeres no ejercen sus derechos humanos en las comunidades indígenas, lo cual las condena a una marginación mayor.
- Existe violencia sexual de género.
- Entre mujeres indígenas falta reconocimiento al liderazgo de la mujer. Existe un celo, no hay conciencia de género. Pone el pie a sus congéneres en lugar de unirse en la lucha por los mismos intereses.
- La discriminación de género no es exclusiva de las comunidades indígenas, aun-

que sí hay diferencias porque no es igual la discriminación de mujeres urbanas (con escolaridad alta) a la que padecen las mujeres de comunidades rurales.

- La igualdad entre mujeres y hombres requiere un análisis de acciones a nivel nacional. La mujer hoy por hoy no es ciudadana plena, pues la igualdad de género no significa que mujeres y hombres se conviertan en lo mismo. Significa que no importe el sexo con el que nacimos ni el origen ni clase social de la que provenimos para ser tratadas en igualdad. Se debe procurar un trato igualitario social y legal.
- Es necesario impulsar el liderazgo femenino, preponderantemente en las comunidades indígenas.
- Prevalece en el país, en todos los ámbitos, una fuerte discriminación por género. Se detecta como una responsabilidad personal, pues desde el hogar se debe luchar contra esto.
- Las mujeres no cuentan con una adecuada representación y participación política debido a que no existen los mecanismos suficientes de capacitación —tanto para las mujeres urbanas como rurales.
- Por la falta de politización de la mujer también se observa violencia institucional, pues “la mujer toca las puertas de las instituciones, pero no le quieren abrir”, se expresó en esta mesa.

Propuestas

- Transversalizar el enfoque de la igualdad entre mujeres y hombres hacia los

movimientos sociales. Irónicamente el movimiento feminista no mira los movimientos sociales; se acota en torno al movimiento de mujeres. Se debe incluir dos visiones: la feminista más la indigenista.

- Recuperar los programas que ya han sido construidos por otras mujeres indígenas organizadas para no comenzar de cero cuando ya hay cosas construidas.
- Reflexionar sobre cuáles diferencias o cómo se conjuga la discriminación de género con otra discriminación (diferencia entre mujeres urbanas y rurales) de tal suerte que se refleje en la armonización legislativa.
- Impulsar programas, campañas informativas y políticas públicas al respecto.
- Crear los instrumentos legales y las políticas para que la mujer indígena pase de ser de “interés público” a “sujeto de derechos”.
- Impulsar la capacitación, la cultura cívica y la ideologización que conduzca al empoderamiento femenino-indígena. Que la mujer “se la crea” que puede ocupar cargos públicos de elección popular y estar en la nómina de las instituciones.
- Asegurar y ampliar el derecho a la educación de la mujer indígena como una forma de erradicar la discriminación de la que es objeto.
- Retomar propuestas de mujeres con liderazgo actual, particularmente la agenda del Congreso Nacional Indígena que ya marca una ruta clara con recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas

de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

- Difundir la última Declaración de la ONU en torno a los derechos de los pueblos indígenas que ratifica los derechos a la consulta, la libre autodeterminación, el derecho al territorio, así como del respeto a los usos y costumbres. Sólo aquellos que lesionen los derechos humanos de las mujeres indígenas no serán costumbres que deban ser respetadas.
- Crear órganos de fiscalización (rendición de cuentas y transparencia) para los programas existentes.
- Ampliar los proyectos productivos y la generación del empleo para la mujer.
- Crear un órgano que impulse los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres indígenas.
- Se proponen colegios de ciencias y mecanismos para desarrollar métodos de indagación sobre los oficios, herbolaria, unidades métricas y conocimientos de las comunidades indígenas para integrarlos al modelo de enseñanza.

Acuerdos

1. Crear un Instituto Nacional de Mujeres Indígenas que pueda iniciar como un Programa Nacional de Mujeres Indígenas, con preponderancia en las regiones en donde existe alta densidad de población indígena (Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Yucatán, Puebla, Estado de México e Hidalgo).
2. Que se considere una armonización que incorpore el Convenio 169 de la

- oit, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio de Diversidad Biológica, entre otros instrumentos internacionales, así como los principios planteados en los Acuerdos de San Andrés, la iniciativa de la Ley Cocopa, incluyendo principios similares al pro homine que permite que al momento de aplicar cualquier disposición pueda optarse por aquella que sea más favorable a los derechos de los pueblos indígenas.
3. Armonizar las leyes de igualdad de nuestro país, tales como las Leyes Generales para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con los instrumentos internacionales en materia de pueblos indígenas, pero dotándolos de la visión intercultural de la que actualmente carecen. Esa visión intercultural debe incluirse en las leyes ya aprobadas, por lo que se propone la creación de un programa nacional que vigile la armonización legislativa.
 4. Llamar al Ejecutivo para incorporar una cláusula protectora en el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica para proteger derechos específicos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas, porque si bien en el artículo 2° se reconocen los derechos lingüísticos, falta crear una Ley de Hablantes en la que se reconozca el derecho de acceder a la información en la lengua materna y que haya, desde este momento, un derecho que se haga válido.
 5. Trabajar por una armonización legislativa que considere a los diferentes niveles de gobierno, así como los diversos sectores como desarrollo urbano, medio ambiente, desarrollo social, políticas lingüísticas, así como a las instituciones de gobierno existentes a nivel federal y estatal, aunque las instituciones responsables de operar las políticas de gobierno a favor de los pueblos indígenas deben ser las primeras en conocer de esta armonización.
 6. Hacer compatible el derecho internacional con la legislación nacional, para lo cual se considera importante asumir la Ley Cocopa como parte orientadora de esta labor. Esta Ley debe seguir siendo utilizada para impulsar los derechos básicos, que son el piso del cual se debe partir.
 7. Elaborar un análisis legislativo sobre vacíos y contradicciones existentes entre la Constitución y las leyes vigentes.
 8. Que los niños y niñas tengan derecho a contar con maestros indígenas que conozcan la cultura, pues esto actualmente no se cumple.
 9. Establecer en leyes reglamentarias las sanciones administrativas y de carácter jurídico para quienes no cumplan con los derechos de los indígenas. Es muy importante definir un capítulo de sanciones y que éstas efectivamente se cumplan.
 10. Que la omisión legislativa no sea invocada por los juzgadores para dejar de reconocerles los derechos.
 11. Impulsar reformas y mecanismos para que en los distritos indígenas, sean los

habitantes de los mimos quienes aparezcan como candidatos.

12. Recuperar la cosmovisión de los pueblos indígenas dentro de la armonización legislativa y redefinir la autoadscripción como pueblos originarios y no como pueblos indígenas. En este proceso se debe considerar las 365 variantes lingüísticas de nuestro país.
13. Eliminar el término “pueblos indígenas” y sustituirlo por el de “pueblos originarios”.
14. Revisar las contradicciones del artículo 2° y tener cuidado en la correlación de las leyes secundarias asociadas, particularmente en los casos del proyecto de Ley de Consulta y en las referentes a la reforma energética.
15. Analizar y mejorar los conceptos incluidos en el proyecto de Ley de Consulta, pues lo que se pretende es enfocarla hacia la restitución y modificación de diversos derechos. Esta ley se puede convertir en un consentimiento previo para legitimar acciones, no necesariamente benéficas para los pueblos indígenas.
16. Revisar la armonización del artículo 2° constitucional con los tratados internacionales, así como con el artículo 1° que es el que da sustento al reconocimiento de los derechos colectivos como sujetos de derecho público respecto del tema de la consulta.
17. Definir una política pública federal que atienda y garantice la igualdad sustantiva y de oportunidades entre mujeres y hombres indígenas.
18. Atención de las mujeres migrantes, quienes sufren especial discriminación

y exclusión, ya que ellas padecen delitos sexuales en mayor medida que sus pares varones.

19. Armonizar las leyes nacionales en temas de educación y salud con instrumentos internacionales: los que promueven el adelanto de las mujeres (CEDAW) y Belem do Pará; y también con aquellas herramientas internacionales relativas a pueblos indígenas como la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU.
20. Garantizar la paridad de participación entre hombres y mujeres en futuros eventos como éste.
21. Informar a los participantes en este foro sobre las decisiones que tome el Congreso de la Unión en torno a la armonización legislativa de los derechos indígenas.
22. Llevar estos foros a las regiones para incrementar la representación indígena.

Conclusiones

El Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa constituyó un ejercicio de vinculación intercultural —de viva voz, con pleno convencimiento— de los pueblos originarios de México con los tres niveles de gobierno; una forma práctica y socializante de promover la participación indígena en la construcción de acuerdos y elaboración de iniciativas de ley para transitar hacia la armonización legislativa.

Entonces, ¿en qué consiste la armonización legislativa? En visualizar toda la temática que atañe a los pueblos originarios de México y hacerla coincidir con toda la base jurídica en la

materia; esto es, que de ninguna manera contradiga a lo dicho en los tratados internacionales —como lo son concretamente para el caso de las mujeres indígenas aquellos instrumentos que promueven el adelanto de las mujeres, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (mejor conocida como Convención de Belem do Pará); así como para ambos géneros lo hace el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la OIT —, y al mismo tiempo que coincidan entre sí, que armonicen totalmente con nuestra Carta Magna, las leyes generales y federales, así como con toda la legislación de las entidades federativas. ¿Para qué? Para garantizar el respeto de los derechos a favor de los pueblos y comunidades indígenas de México.

De hecho, la redacción vigente del 2º constitucional fue la respuesta del Estado a movilizaciones ciudadanas de los pueblos indígenas. Este precepto constitucional actualmente luce muy acabado, pues pasa tanto por la reivindicación del respeto a la diversidad, el reconocimiento a los derechos colectivos, el derecho a participar en la toma de decisiones relevantes para el país, el derecho a tener control sobre sus territorios y sus recursos naturales; el respeto a la diversidad cultural y el reconocimiento a sus sistemas normativos tradicionales, así como el derecho a la justicia y la dignidad. Pero esta reforma constitucional —hasta este 2014— sigue siendo rechazada por algunos pueblos ori-

ginarios del país porque consideran que siguen dándoles trato de sujetos de interés público y no de sujetos de derecho.

Las mujeres indígenas que acudieron a este foro realizaron valiosas aportaciones con una visión cercana de los problemas de su comunidad y contribuyen cada vez más a la economía de su localidad, aunque no han terminado de transitar del trabajo del hogar (no pagado) al remunerado. Sigue siendo una constante las quejas en torno a los candados en las reglas de operación de los proyectos productivos en los que se involucra a las mujeres, ya que es la forma más común de incorporarlas al desarrollo.

De nuestra mesa de conversación se entendió el reclamo de extender la representatividad indígena en los asuntos que a ellas atañe; por lo que se debe descentralizar este tipo de eventos. Los argumentos de lo oneroso del traslado, o que las representantes indígenas dejan encargados a sus hijos —en número promedio de seis a ocho— son muy atendibles.

Una mayor presencia femenina indígena en estos encuentros contribuiría en la reingeniería del gran proyecto que es la armonización legislativa. Lo importante en esta materia es visibilizar a los pueblos originarios, los cuales realmente se sentirán atendidos cuando, gracias a la armonización de las leyes, se liberen los presupuestos que echen a andar las políticas públicas que atiendan su salud, su educación, su participación política, su empleo y su desarrollo social. En suma, su manera de vivir orgullosa y dignamente como poblador original de México.

Educación intercultural, lengua y comunicación indígenas: perspectivas del *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa*

Rafael López Vega*

El pasado 26 de febrero de 2014 se realizó el *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa* en el Museo de la Ciudad de México a iniciativa del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en mancuerna con la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México. Aquí se presenta un breve diagnóstico de la temática abordada en la Mesa 4, “Educación intercultural, lenguas indígenas y comunicación indígena”. Primero, se indican algunos elementos con relación a su conceptualización, los principales problemas identificados por los especialistas en esta materia, el desarrollo institucional a través del cual se instrumentan programas y proyectos; para después resumir los aportes hechos por los representantes de

diversos grupos y comunidades indígenas recogidos a manera de relatoría.

Introducción

En el marco de los últimos 25 años, el Estado mexicano ha modificado e incorporado en sus principales instrumentos normativos aspectos sustantivos sobre derechos humanos, en sus diferentes órdenes de poder y gobierno, con objeto de que el desarrollo de las instituciones goce de credibilidad y aceptación social. El ejemplo inicial más notable, tal vez lo constituye la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) naciente en 1992, configurada como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo anterior no es un hecho aislado, a escala “global”, pues los años noventa ofrecieron un rico panorama de experiencias muy diversas, principalmente en los países en vías de desarrollo, en torno a hacer valer los derechos humanos

*Maestro en Estudios de la Población por el Colef. Investigador en el área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: política ambiental, desarrollo sustentable, hogares y migración internacional. Correo electrónico: rafael.lopez@congreso.gob.mx

con énfasis en los derechos y la protección social focalizada.¹

En el mismo entramado temporal, en diciembre de 2000, el Ejecutivo federal en México envió al Poder Legislativo (Cámara de Senadores) una iniciativa para modificar los artículos 4º, 18, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tematizada como una propuesta de reforma integral, anclada —en palabras del propio Ejecutivo federal— en el diálogo del nuevo gobierno para la búsqueda de la paz en Chiapas: “... el diálogo del nuevo gobierno se inicia con hechos y no con palabras; este diálogo busca restablecer la paz en el Estado de Chiapas.”²

Con la iniciativa de reforma en materia indígena y su posterior aprobación se establecieron principios constitucionales de reconocimiento y protección a la cultura y los derechos de los indígenas, sus comunidades y sus pueblos. En particular, en el artículo 2º, fracción II, del Apartado B, respecto a las responsabilidades de la federación, los estados y los municipios para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, se indica que éstos tienen la obligación de:

Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación produc-

¹ Véase J. Hogeveen *et al.* (s.f.), “A Guide to the Analysis of Risk, Vulnerability and Vulnerable Groups,” World Bank, en [<http://siteresources.worldbank.org/INTSRM/Publications/20316319/RVA.pdf>].

² Cámara de Diputados, reforma constitucional en materia indígena, enviada por el Ejecutivo federal, en la sesión del jueves 7 de diciembre de 2000, *Gaceta Parlamentaria*, en [<http://gaceta.diputados.gob.mx/lviii/senado14.html>].

tiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.³

De los dos puntos anteriores se deduce que la reforma apuntó hacia dos aspectos, uno inédito en materia de definición y reconocimiento de los pueblos indígenas; y el otro, con relación a las responsabilidades estatales de garantizar y hacer efectivos los derechos humanos enunciados en la Constitución.

El artículo 2º constitucional establece 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.

Especial atención merece la determinación del volumen de población indígena. A nivel institucional, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con relación al más reciente ejercicio censal, con-

³ El decreto publicado en 2001 con relación a este tema no contiene modificaciones a los artículos constitucionales 53, 73 y 116, e incorpora cambios en el artículo 1º, originalmente no considerado en la iniciativa presidencial. Véase Poder Ejecutivo, “Decreto del martes 14 de agosto de 2001”, *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, Secretaría de Gobernación, México, 2001.

tabiliza hablantes de lengua indígena; mientras que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) instrumentó también en el cuestionario de la muestra censal —o cuestionario ampliado— una pregunta relativa a la *autoadscripción indígena* (que significa asumirse como indígena) y presentó los resultados sobre la misma. De igual manera, respecto a la información del Censo previo (2000), el Consejo Nacional de Población (Conapo) desde 2001 propuso una metodología para estimar a la población indígena del país. En 2002, en continuidad con esa propuesta en la situación demográfica de ese año, con base en la composición del hogar, la lengua hablada y la pertenencia étnica presentó otra propuesta para estimar el volumen de población indígena en el país (véase Cuadro 1).

Cabe advertir que en materia estadística se ha reflexionado poco sobre el hecho de que la información censal que se ofrece sobre la población indígena en materia de pertenencia étnica o autoadscripción, en realidad se deriva de que una tercera persona (informante adecuado) indique si la persona residente en la vivienda sobre la que se solicita información se asume como indígena. Aunque Conapo previene en parte sobre este tipo de situación, se verifica en el contenido de su propuesta que el texto de contenido sigue apegado a un uso indistinto de la información en primera persona. En el mismo orden, los supuestos para asumir como indígena a la población, según la composición del hogar, tampoco se han valorado lo suficiente.

Relativo a estos criterios baste recordar que en 2008, al considerar exclusivamente la lengua como un criterio de identificación de la población indígena, se enunció que algunas de estas lenguas presentaban ya un problema

de extinción de hablantes.⁴ Si bien los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 respecto a hablantes de lengua indígena se refieren a población de 3 años o más de edad, no deja de llamar la atención que al menos en cinco entidades (Campeche, Distrito Federal, Oaxaca, Sinaloa y Tabasco) el número de hablantes de lengua indígena sea menor al encontrado en el Censo de Población y Vivienda de 2000, y que en el caso de Sinaloa, entidad con fuerte presencia de población indígena migrante del sur-sureste del país, el número de ésta se haya reducido en más de la mitad entre 2000 y 2010.

Con relación a la captación de la población indígena en estos instrumentos convencionales y su mejor estimación, tal vez debería lograrse un acuerdo interinstitucional de carácter técnico, con el objetivo de definir criterios únicos que conduzcan a una estimación adecuada de esta población, lo que podría ayudar a fortalecer las acciones, estrategias, programas y políticas públicas con relación a ella.⁵

Educación intercultural

Son múltiples los procesos y las luchas sociales que contribuyeron a las reformas constitucio-

⁴ A este respecto véase M. M. Ordorica, “El índice de Thompson en el estudio de la extinción de las poblaciones que hablan lenguas indígenas”, *Papeles de Población*, vol. 14, núm. 58, Toluca, Edo. de Méx, 2008.

⁵ Algo similar aconteció con las zonas metropolitanas del país, en las cuales al inicio del siglo XXI se superaron las delimitaciones que por su parte tenían Conapo, Sedesol e INEGI, y se logró en 2004 una delimitación única entre las instituciones. Véase Conapo, INEGI y Sedesol, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, 2004, p. 12.

Cuadro 1. Población por entidad federativa, lengua y autoadscripción indígena 2000 y 2010

| Clave | Estados Unidos Mexicanos | | Población | | | | HLI | | Pertenencia étnica 2000 ¹ | | Autoadscripción Indígena 2010 (%) ³ | | | Otras estimaciones | | |
|-------|--------------------------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------------------------|-------|--|------|-------|--------------------|---------------------------------|--|
| | | | 2000 ¹ | | 2010 ² | | 2010 ³ | | 2000 ¹ | | 2010 ² | | Total | | Conapo PHI (Miles) ⁵ | |
| | | | 2000 ¹ | 2010 ² | 2010 ³ | 2000 ¹ | 2010 ² | 2000 ¹ | 2010 ² | Total | HLI | NHLI | 2000 | 2010 | | |
| 01 | Aguascalientes | | 821,404 | 1,109,480 | | 1,244 | 2,493 | 1,870 | | | | | | 8.0 | 2,436 | |
| 02 | Baja California | | 2,010,869 | 2,946,853 | | 37,685 | 41,731 | 13994 | | | | | | 128.8 | 41,005 | |
| 03 | Baja California Sur | | 374,215 | 591,301 | | 5,353 | 10,792 | 4,422 | | | | | | 19.0 | 10,661 | |
| 04 | Campeche | | 606,699 | 770,515 | 770,636 | 93,765 | 92,128 | 29,595 | 32.0 | 92.9 | 24.7 | | | 229.3 | 91,094 | |
| 05 | Coahuila | | 2,018,053 | 2,558,513 | | 3,032 | 6,233 | 3,565 | | | | | | 19.5 | 6,105 | |
| 06 | Colima | | 457,777 | 608,249 | | 2,932 | 4,089 | 805 | | | | | | 9.4 | 3,983 | |
| 07 | Chiapas | | 3,288,963 | 4,421,922 | 4,456,506 | 809,592 | 1,209,057 | 28,337 | 32.7 | 97.8 | 6.5 | | | 1,185.6 | 1,141,499 | |
| 08 | Chihuahua | | 2,621,057 | 3,116,723 | 3,198,074 | 84,086 | 109,378 | 22,729 | 8.4 | 92.7 | 5.6 | | | 194.6 | 104,014 | |
| 09 | Distrito Federal | | 7,738,307 | 8,295,664 | 8,426,949 | 141,710 | 123,224 | 27,806 | 5.2 | 75.6 | 4.0 | | | 471.0 | 122,411 | |
| 10 | Durango | | 1,264,011 | 1,508,762 | | 24,934 | 32,917 | 2,668 | | | | | | 53.8 | 30,894 | |
| 11 | Guanajuato | | 4,049,950 | 5,132,574 | | 10,689 | 15,204 | 5,319 | | | | | | 58.0 | 14,835 | |
| 12 | Guerrero | | 2,646,132 | 3,162,213 | 3,165,018 | 367,110 | 481,098 | 18,951 | 22.6 | 96.9 | 9.8 | | | 584.4 | 456,774 | |
| 13 | Hidalgo | | 1,973,968 | 2,495,022 | 2,520,381 | 339,866 | 369,549 | 23,655 | 30.1 | 95.6 | 19.6 | | | 595.0 | 359,972 | |
| 14 | Jalisco | | 5,541,480 | 6,857,151 | | 39,259 | 53,695 | 6,486 | | | | | | 124.4 | 51,702 | |
| 15 | México | | 11,097,516 | 14,163,190 | 14,289,433 | 361,972 | 379,075 | 91,443 | 11.3 | 86.5 | 9.1 | | | 1,169.4 | 376,830 | |
| 16 | Michoacán | | 3,479,357 | 4,050,236 | 4,092,041 | 121,849 | 140,820 | 51,992 | 14.6 | 96.1 | 11.9 | | | 291.6 | 136,608 | |
| 17 | Morelos | | 1,334,892 | 1,661,822 | | 30,896 | 31,905 | 7,164 | | | | | | 97.2 | 31,388 | |
| 18 | Nayarit | | 815,263 | 1,014,610 | | 37,206 | 52,833 | 30,887 | | | | | | 103.0 | 49,963 | |
| 19 | Nuevo León | | 3,392,025 | 4,347,510 | | 15,446 | 40,528 | 4,127 | | | | | | 47.3 | 40,137 | |

| | | | | | | | | | | | | |
|----|------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|---------|------|------|------|---------|-----------|
| 20 | Oaxaca | 3,019,103 | 3,563,438 | 3,564,634 | 1,120,312 | 1,203,150 | 290,226 | 58.0 | 96.4 | 38.3 | 2,024.5 | 1,165,186 |
| 21 | Puebla | 4,337,362 | 5,388,416 | 5,434,396 | 565,509 | 617,504 | 41,380 | 25.2 | 93.8 | 16.2 | 1,056.2 | 601,680 |
| 22 | Querétaro | 1,224,088 | 1,709,117 | | 25,269 | 30,256 | 2,430 | | | | 60.9 | 29,585 |
| 23 | Quintana Roo | 755,442 | 1,227,759 | 1,237,589 | 173,592 | 198,587 | 55,856 | 33.8 | 87.7 | 23.1 | 423.0 | 196,060 |
| 24 | San Luis Potosí | 2,010,539 | 2,417,759 | 2,428,852 | 235,253 | 256,468 | 26,414 | 19.2 | 98.1 | 10.1 | 398.9 | 248,196 |
| 25 | Sinaloa | 2,241,298 | 2,609,030 | | 49,744 | 23,841 | 18,276 | | | | 130.5 | 23,426 |
| 26 | Sonora | 1,956,617 | 2,495,659 | | 55,694 | 61,270 | 56,823 | | | | 223.5 | 60,310 |
| 27 | Tabasco | 1,664,366 | 2,082,171 | | 62,027 | 61,256 | 10,850 | | | | 164.6 | 60,526 |
| 28 | Tamaulipas | 2,427,309 | 2,988,999 | | 17,118 | 23,478 | 4,632 | | | | 61.5 | 23,296 |
| 29 | Tlaxcala | 846,877 | 1,097,069 | | 26,662 | 27,959 | 1,885 | | | | 85.1 | 27,653 |
| 30 | Veracruz | 6,118,108 | 7,159,968 | 7,234,777 | 633,372 | 662,760 | 55,844 | 19.9 | 95.2 | 12.5 | 1,194.2 | 644,559 |
| 31 | Yucatán | 1,472,683 | 1,842,533 | 1,850,441 | 549,532 | 544,927 | 163,399 | 62.7 | 93.1 | 50.2 | 1,181.5 | 537,516 |
| 32 | Zacatecas | 1,188,724 | 1,387,037 | | 1,837 | 5,157 | 1,281 | | | | 9.2 | 4,924 |
| | Resto de las entidades | | | 42,991,637 | | | | 6.3 | 83.9 | 5.3 | | |

¹ Población de 5 años o más de edad publicada del cuestionario básico.

² Población de 3 años o más de edad publicada del cuestionario básico.

³ Estimación de la población de 3 años o más de edad publicada de la muestra censal.

⁴ Estimación propia con base en la muestra censal de 2000.

⁵ Porcentajes de la población de 3 años o más de edad publicada de la muestra censal.

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Tabulados básicos de los Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010; Conapo (2002). Situación demográfica 2002; y CDI. *Los Pueblos Indígenas. Indicadores y Estadísticas.*

HLI: Hablante de lengua indígena

NHLI: No hablante de lengua indígena

PHI: Población en hogares indígenas

nales enunciadas con miras a fortalecer los derechos de los pueblos indígenas.⁶ De especial importancia es la muy diversa participación de las comunidades y pueblos indígenas para hacerse escuchar, generar y aprovechar espacios institucionales de negociación con relación a sus valores culturales, lenguas y formas de organización social, política y territorial.⁷

En el periodo de casi tres lustros que ha seguido a las reformas constitucionales, ha habido avances normativos sustantivos en materia de educación bilingüe e intercultural, los cuales apoyan a la pluriculturalidad existente en el país y han originado un desarrollo institucional específico en la materia. Desde el Estado se despliega entonces un modelo jurídico-normativo e institucional para y por la interculturalidad que abarca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2001), la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003), la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003), la Ley General de Educación (2003), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (organismo descentralizado no sectorizado), el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (organismo descentralizado sectorizado en la SEP), la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de la Secretaría de Gobernación y el Protocolo de Actuación para quienes im-

⁶ Véase G. J. González, “Las iniciativas de reforma constitucional en materia indígena en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXIII, núm. 97, UNAM, IJ, México, 2000.

⁷ La iniciativa enviada por el Ejecutivo federal al Senado incluyó puntos a este respecto, Cámara de Diputados, 2000, *op. cit.*

parten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas.⁸

Conviene siempre tener presente que en materia educativa es el artículo 3° de nuestra Carta Magna el que garantiza el derecho de todos los individuos a tener educación básica y media superior, así como el carácter obligatorio de éstas y la responsabilidad de los tres órdenes de gobierno y del Distrito Federal de impartirlas. Este derecho es pilar del desarrollo sociopolítico y económico del país.⁹

Este derecho es además un tema de alta sensibilidad social, tanto por la calidad y orientación de la educación pública, como por los recursos financieros que anualmente se destinan a ella y la estrecha correlación que el volumen de éstos guarda con el crecimiento del producto interno bruto (PIB).¹⁰

⁸ Véanse Poder Ejecutivo, Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Capítulo I, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2003; y Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, Capítulo IV, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2003. En 2013, la Comisión para el Diálogo de Negociación en Chiapas fue sustituida por iniciativa presidencial por la nueva Comisión indicada; y Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.

⁹ El grado promedio de escolaridad actual en México es de 8.9 años, destacando el Distrito Federal por tener el mayor promedio (10.7 años), y en la escala opuesta se encuentra Chiapas (6.9 años), en [http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores_y_pronosticos.html].

¹⁰ Los recursos presupuestales en materia educativa abarcan los Ramos Administrativos 11, “Educación”; 25, “Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos”; y del 33, “Aportaciones federales para entidades federativas y municipios”. Habría que añadir los gastos hechos por los hogares en este campo. Véase OECD, *Education at a Glance*, París, 2012, p. 199, Chart B3.2.

De acuerdo con uno de los principales resultados del foro reseñado, desde la sociedad civil y los pueblos y comunidades indígenas se ha hecho valer que la interculturalidad sea un espacio en construcción, de ciudadanía, de democratización; es pues también un campo de redefinición de relaciones políticas.

Bajo la misma orientación estatal, en la pauta del nuevo desarrollo jurídico e institucional, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas contiene preceptos concretos con relación a los derechos de los hablantes de lenguas indígenas:

Artículo 9. Es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras.

Preceptos que se hacen extensivos en materia de educación intercultural y bilingüe. Asimismo, el artículo 7 de la Ley General de Educación indica que la educación que imparte el Estado tiene también como fin: "...promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas." Así como que "los hablantes de lenguas indígenas tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y en español".

Estos son elementos necesarios para la mejor comprensión de lo que desde este ámbito jurídico-normativo se entiende por tal tipo de educación, de los avances en la instrumenta-

ción de un modelo educativo de este orden¹¹ y cómo desde los espacios de los pueblos y comunidades indígenas existe un proceso de significación de la interculturalidad; es decir, ésta todavía está en construcción. Los tres temas fundamentales sobre los cuales giró el diálogo en la Mesa sobre educación intercultural fueron los siguientes:¹²

1. Definir un solo modelo de educación intercultural.
2. Establecer la diferencia entre *educación intercultural* y la *indígena*.
3. Lograr una vinculación entre las universidades interculturales, sus egresados, el mercado de trabajo y las comunidades.

Relatoría de la Mesa 4, "Educación intercultural, lenguas y comunicación indígenas"

El aforo lo constituyeron actores de organizaciones de la sociedad civil, grupos indígenas, académicos, estudiantes y funcionarios de los gobiernos federal y del Distrito Federal. Se identificaron participantes de las regiones centro, sur-sureste y norte del país, entre ellos hablantes de lenguas indígenas náhuatl, zoque-popolucano, mazateco, zapoteco, otomí, chintololo, mixteco, hñahñú, mam y mayo.

¹¹ A este respecto véase Anavel Monterrubio, "Educación intercultural bilingüe como principio para el desarrollo", Documento de Trabajo 158, CESOP, Cámara de Diputados, México, 2013, p. 8., en [<http://www.diputados.gob.mx/cesop/>].

¹² Relatoría de la Mesa 4, "Educación intercultural, lenguas y comunicación indígena", *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa* (CESOP-CDPIM), febrero 2014.

Problemas sobre la educación intercultural

1. En la práctica no existe educación indígena; sólo se utiliza con fines políticos.
2. Con la existencia de las universidades interculturales no se resuelve todo el tema de la educación indígena.
3. Hay confusión entre educación intercultural y educación indígena.
4. Los modelos educativos actuales dan interpretaciones limitadas del desarrollo, la historia, cosmovisión y saberes de los pueblos indígenas.
5. Se confunden modos de trabajar que afectan a la educación intercultural respecto a lo que son los modelos pedagógicos, en particular en la educación orientada hacia la autonomía.
6. La atención gubernamental es nula para las comunidades de baja densidad o dispersas.
7. La matrícula en algunas universidades interculturales es insuficiente, como en el noroeste del país donde tampoco hay apoyo económico para los indígenas que desean formarse con un enfoque intercultural.
8. La organización social de la educación indígena e intercultural es ineficiente en los siguientes rubros:

- a) Hay comunidades y pueblos en los que no existen escuelas para educación básica, media ni superior.
- b) Se carece de docentes especializados tanto en educación indígena como en educación intercultural.
- c) Los egresados de las universidades interculturales padecen desempleo.

No logran insertarse fácilmente en el campo laboral pues adquirieron habilidades específicas para ser puestas en práctica en las mismas universidades interculturales.

- d) Los procesos de selección para el acceso a plazas de trabajo, a nivel nacional, no consideran la educación intercultural.
 - e) Los egresados de universidades interculturales no llegan a practicar su profesión porque no hay plazas, entonces migran en búsqueda de emplearse en aquello para lo cual se especializaron.
 - f) Existe rigidez en los proyectos vigentes de educación.
9. La vinculación de las universidades interculturales no es eficaz porque se orienta hacia el mercado de trabajo (otras instituciones, empresas, gobierno), pero no se vincula con las comunidades.
 10. Existe discriminación no sólo hacia el mestizo, sino también entre distintos grupos indígenas.

Recomendaciones

1. Que de acuerdo al Convenio 169 de la OIT se haga válido el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a crear sus propias instituciones.
2. Que la legislación que se derive de este foro atienda las necesidades de las comunidades y los pueblos indígenas como sujetos de derecho.

3. Crear mecanismos para que la población en edad escolar sea enseñada también en sus lenguas indígenas maternas.
4. Generar infraestructura educativa intercultural que garantice los diferentes niveles educativos, de inicio hasta su conclusión.
5. Que se atienda a los grupos indígenas sin considerar su número o distribución, en especial para el caso de los grupos indígenas minoritarios, en riesgo de extinción.
6. Que competa a la comunidad en cuanto a su educación intercultural:
 - identificar los instrumentos para reivindicar y validar los conocimientos, habilidades y capacidades que se derivan del esfuerzo comunitario.
 - crear mecanismos de acercamiento entre las universidades interculturales y las comunidades.
 - la creación de baterías para evaluar a niños y jóvenes indígenas en su propia lengua materna en todo el sistema educativo nacional.
7. Que no haya retrocesos en materia de educación indígena en la asignación correspondiente dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación de tal modo que:
 - responda a las necesidades del modelo de educación intercultural para todos.
 - exista una planeación de recursos a tiempo de todas las instancias involucradas en el tema indígena.
 - se creen instituciones estatales y municipales en lenguas indígenas.
 - se etiquete recursos para el inicio, permanencia y conclusión de los estudios.
 - se considere su continuidad, a nivel nacional y en el extranjero.
8. Que tanto a nivel federal como estatal se apoye a las universidades interculturales en la enseñanza de las lenguas maternas.
9. Que la educación indígena de los pueblos y comunidades originarios se eleve a derecho constitucional.
10. Que en los ámbitos de administración y procuración de justicia se cuente con recursos para el pago de intérpretes y traductores en todas las esferas en que ellos tengan que actuar, sean civiles o penales.
11. Que existan espacios para las manifestaciones culturales, en la lengua materna, en los medios de comunicación impresos y audiovisuales.
12. El Congreso Nacional de Comunicación Indígena pidió concretamente a esta mesa de conversación que se apruebe su boletín informativo donde se detalla la propuesta de su Comisión de Seguimiento relativa a la Ley Reglamentaria de Telecomunicaciones en materia indígena, que plantea:
 - un régimen específico convergente para otorgar concesiones indígenas, que reconozca sus mecanismos de representación y ejercicio de la autoridad, así como sus instituciones normativas.

- un derecho preferente de los pueblos indígenas para la asignación de frecuencias en sus territorios y acceso a espacios blancos, así como una adecuada planeación del espectro que asegure disponibilidad de frecuencias en zonas con población indígena.
 - que los concesionarios sociales indígenas puedan realizar todas las actividades que les permitan contar con ingresos que garanticen su sostenibilidad, sin fines de lucro, contemplando la inclusión de publicidad con límites razonables, con la obligación de transparentar el ejercicio de los recursos obtenidos.
 - integrar a miembros nominados por pueblos y comunidades indígenas en el Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel).
 - establecer tanto un canal nacional de televisión como uno para la radio; ambos dedicados a la programación indígena.
 - que desarrolle la obligación de los concesionarios de la radiodifusión (comercial, pública y social) de incorporar programación indígena en sus emisiones, en un porcentaje equivalente a la población indígena en su área de cobertura, con respeto a la diversidad cultural y a la no discriminación, que sea reflejo de las expresiones y formas de vida de los pueblos, contribuyendo a la defensa de sus derechos, lengua y revitalización de sus valores comunitarios.
 - en comunidades con población indígena tanto la publicidad como los mensajes oficiales deben atender la pertinencia cultural y la traducción a su lengua, pero ante todo, contar con el consentimiento libre, previo e informado respectivo.
 - implementar un sistema de adquisición y catalogación de producciones indígenas y establecer un fondo para impulsar la producción de contenidos indígenas.
 - establecer un fondo para la investigación y desarrollo tecnológico para la comunicación rural e indígena, que abarque los rubros de capacitación, modernización, desarrollo tecnológico, trámite de concesiones y desarrollo de infraestructura.
 - acceso equitativo a la red troncal e impulso a los concesionarios indígenas para prestación de servicios de última milla.
13. Difundir los proyectos formulados por los jóvenes, en su propia lengua materna.
 14. Que sea respetada la *libre determinación* de los pueblos indígenas a que se refiere el artículo 2° constitucional.
 15. Que se sometan a consulta las reglas de operación de los programas orientados a la población indígena.
 16. Que se traduzcan a las lenguas originarias las recomendaciones y los acuerdos producto de este foro.

El *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa* constituyó una excelente palestra para el diálogo de nuestros pueblos originarios con los tres niveles de gobierno, así como con la academia, pero fue tan sólo un paso para alcanzar la armonización legislativa en pos de asegurar el reconocimiento y respeto a los derechos de los pueblos indígenas.

Medio ambiente y recursos naturales en los derechos indígenas y la armonización legislativa

Gabriel Fernández Espejel*

Este documento presenta los temas ambientales y su relación con los pueblos indígenas que incorporan dos de los acuerdos internacionales a los cuales se ha sumado nuestro país. Contiene también las referencias más cercanas a igual problemática en la legislación nacional. Estas anotaciones se generaron a raíz de las experiencias recabadas en un foro que organizó el mismo CESOP sobre indígenas y armonización legislativa.

Acuerdos internacionales

Convenio 169 de la OIT

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo señala en su artículo 4° que se deberán adoptar medidas para salvaguardar —entre otros— a las personas, el trabajo, la cultura y el

* Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

medio ambiente de los pueblos interesados. En el tercer párrafo del artículo 7° señala que los gobiernos —en colaboración con los pueblos involucrados— deben efectuar estudios a fin de conocer la incidencia de la ejecución de actividades de desarrollo sobre sus aspectos sociales, culturales y en su medio ambiente.

Así, el convenio precisa que los gobiernos deberán tomar medidas para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan. Además, el Convenio de la OIT señala que a través de acuerdos internacionales se debe facilitar el contacto y cooperación de los pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, lo que debe contemplar actividades en las esferas económicas, culturales y medioambientales, por citar algunas.

Por su parte, la Iniciativa Carta de la Tierra, documento que tiene sus orígenes en la Cumbre de Río, producto del impulso de la sociedad civil, y que adoptan en el año 2000 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ONG y organismos multilaterales, afirma en el inciso b) de su principio 12: “el derecho de los pueblos indígenas a su espiritualidad, co-

nocimientos, tierras y recursos, y a sus prácticas vinculadas a un modo de vida sostenible”. Posteriormente, la Declaración de los Pueblos Indígenas de la ONU recogería principios sobre derechos colectivos respecto al territorio y los recursos naturales.

Declaratoria de los Pueblos Indígenas de la ONU

La Declaratoria de la ONU recalca la necesidad de respetar y proteger los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas que derivan en sus estructuras políticas, económicas, sociales y culturales; especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos, ante el hecho de que han padecido injusticias históricas producto de la colonización y enajenación de sus territorios y recursos, lo que ha truncado su desarrollo con base en sus propias necesidades e intereses.

La Declaratoria de los Pueblos Indígenas considera que el respeto de los conocimientos, tradiciones y culturas indígenas contribuye al desarrollo justo y sostenible, así como a la ordenación adecuada del medio ambiente, bajo el convencimiento de que reconocer los derechos indígenas fomentará relaciones armoniosas y de cooperación con los Estados. Así, en su artículo 6° consigna que los pueblos y personas indígenas no padezcan actos que tengan por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos.

Por su parte, el artículo 10 señala que los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras y territorios, mientras que el 25 enfatiza que tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con

las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que han poseído u ocupado, ya que tienen derecho a su posesión, utilización, desarrollo y control en razón de la propiedad tradicional u otra forma histórica de ocupación. Asimismo, en el artículo 32 se especifica que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o utilización de sus tierras y otros recursos. Por su parte, los Estados asegurarán la protección y el reconocimiento jurídicos de esas tierras, territorios y recursos.

De acuerdo con el artículo 27, los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en el proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente en el que se reconozcan las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra, a fin de reconocer y adjudicar los derechos de los mismos en relación con sus tierras, territorios y recursos. No obstante de los derechos reconocidos y mencionados en la declaratoria, el siguiente artículo habla de la reparación, restitución, o de una indemnización por las tierras, territorios y recursos que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

México

En nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2°, reconoce la pluriculturalidad que los grupos indígenas aportan al país a través de la ocupación del territorio, previa a la colonización, y por conservar sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (todas o parte de ellas).

De tal forma que reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución, y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas en términos de la misma Constitución.

La política ambiental que define la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) garantiza a los pueblos indígenas la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la biodiversidad, lo que incluye los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.¹

De esta forma, el artículo 58 suscribe que a fin de declarar una zona natural protegida es requisito —entre otros— solicitar la opinión de organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas y demás personas físicas o morales interesadas. Asimismo, estas representaciones podrán promover ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) la creación de áreas naturales protegidas dentro de sus territorios o a partir de contratos con terceros.

¹ Artículo 47 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/indexhtm] (fecha de consulta: 6 de mayo de 2014).

Por su parte el gobierno federal, el Distrito Federal y municipios podrán otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales (públicas o privadas), pueblos indígenas y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas, así como asignarles la administración de las mismas, teniendo estos grupos prioridad sobre otros interesados ajenos a los territorios.

En cuanto a la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, la ley considera el conocimiento biológico tradicional y la participación de las comunidades, así como los pueblos indígenas en la elaboración de programas de biodiversidad de las áreas en que habiten. Frente a la participación social, el gobierno federal se compromete a promover la participación corresponsable de la sociedad y de los pueblos indígenas en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

Problemática actual

Dentro del *Foro de Derechos Indígenas y Armonización Legislativa* que organizaron el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas en México (CDPIM) de la Secretaría de Gobernación, la Mesa 5 se intituló “Desarrollo integral, medio ambiente y recursos naturales”, enfocada a la problemática de pueblos y/o comunidades indígenas de los pueblos originarios kiliwa, cucapá, mixe, mixteco, tarahumara, náhuatl, hñahñú y zapoteco, provenientes de Baja California, Chihuahua, Guerrero, Morelos, Jalisco, Oaxaca y

Puebla, así como de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

En la mesa se expusieron diferentes preocupaciones. Tanto la minería como el agua fueron los temas de mayor concurrencia. La actividad minera —conforme a la experiencia de los pueblos indígenas ahí representados— ha supuesto la pérdida de sus territorios con consecuencias catastróficas para sus recursos naturales, sobre todo por la contaminación de los pozos y ríos. Los cambios que promueven se dirigen a modificar la Ley Minera, a acotarla para que se frene la depredación ecológica y el saqueo de los pueblos e, inclusive, para que se cancelen las concesiones. Al mismo tiempo que se sugieren adiciones a la Ley de Coordinación Fiscal, que apliquen a las mineras y que se enfoquen a la protección del medio ambiente.

Con relación al agua se enfatizó el hecho de que la pérdida de áreas verdes en las zonas conurbadas, en especial alrededor de la ZMVM, significa la interrupción del abastecimiento de los pozos de recuperación, lo que conlleva a desarrollar excavaciones más profundas, que ponen en riesgo su aprovechamiento futuro (en la ciudad de México; experiencia que se replica en otros estados como el de Morelos). También en la sesión de conversación de la Mesa 5 se mencionaron los niveles de contaminación que prevalecen en los afluentes, manantiales y pozos, las políticas fallidas en la recuperación de ríos como el Magdalena y sobre los avances en la privatización del recurso que avala la Conagua.

En respuesta a estos fenómenos se hizo un llamado para abandonar la norma 26 en el Distrito Federal y frenar la marcha urbana, a fin de proteger los recursos naturales. Puntualmente se habló de parar el proyecto Arco Sur de con-

secuencias irreversibles para las áreas verdes que rodean el sur de la ZMVM y que son fuente de recursos hídricos. Destaca sobre todo el llamado a consultar a los pueblos originarios para contar con políticas públicas efectivas.

Tanto en la Mesa 5, así como en las otras sesiones de conversación del foro (con temas como la igualdad de género, política y derechos, entre otros), se consideró de suma valía para dar respuesta a las problemáticas expuestas, la armonización de las leyes nacionales con los instrumentos internacionales signados (Declaratoria de los Pueblos Indígenas de la ONU y Convenio 169 de la OIT), para que éstas sean observadas por los diferentes órdenes de gobierno.

Entre las conclusiones del foro se destacó, además, que se busca plasmar la voz de los pueblos indígenas en la Constitución con el interés de que no se imponga una política única, ya que la política debería surgir desde los pueblos originarios hacia los gobiernos, bajo una propuesta que incluya una Procuraduría que defienda de manera eficaz los derechos indígenas.

En el encuentro se percibió por igual la demanda de dar un giro en las políticas públicas con relación a los modos de producción a fin de tener un menor impacto en el medio ambiente. Los participantes anticipan beneficios ambientales si se pasa de una política asistencialista a una que reconozca los métodos tradicionales, comunales e indígenas de producción, ya que este hecho garantizaría, entre otros, la tenencia de la tierra, el uso del agua para fines agrícolas y el derecho de las mujeres a organizarse para la producción.

En ese sentido, se habla de reconocer a los pueblos originarios para atender los problemas en las parcelas ejidales, sus formas propias de

organización y de gobierno, lo que conlleva necesariamente al planteamiento de una modificación al 4° constitucional sobre reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y de derecho colectivo bajo el respeto de su toma de decisiones, con la finalidad de tener un modelo de desarrollo endémico que reconozca las formas de gobierno y organización de las comunidades.

Líneas de acción

Al revisar los casos expuestos en el foro² y algunos ejemplos que han acaparado la atención de los medios en fechas recientes tales como la Parota, Yesca, Wirikuta, conflicto cuenca Lerma-Chapala y pueblo mazahua, así como río Yaqui, se puede inferir que a pesar de la firma de convenios internacionales, y de las incorporaciones a la Carta Magna y del reconocimiento de sus derechos en leyes específicas (LGEEPA), los pueblos originarios siguen sin ser considerados o escuchados, siendo sometidos a intereses privados, ya sea de transnacionales o de proyectos hidroeléctricos.

El Programa 21 del Sistema de las Naciones Unidas, en el Capítulo 10 de la sección II, “Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierras”, habla de la planificación e incorporación de los pueblos indígenas³ bajo un esquema de desarrollo sos-

² En el foro estuvieron presentes representantes indígenas de los grupos originarios Yaqui y Cucapá que puntualizaron la falta de acuerdos en torno al abastecimiento del agua y de las pocas oportunidades que han experimentado para ser escuchados por las autoridades.

³ En Organización de las Naciones Unidas, Programa 21, en [www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm] (fecha de consulta: 2 de mayo de 2014).

tenible e integral de los recursos de la tierra, que habría que sumar a las adiciones y modificaciones legales que se proponen.

El objetivo global del programa consiste en reservar la tierra a los usos que garanticen los mayores beneficios sostenibles, sin soslayar los problemas ambientales, económicos y sociales inherentes a los territorios, observando un equilibrio entre los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades, los intereses de la propiedad privada y el papel económico de la mujer en el desarrollo rural.

Para tal efecto, la agenda incorpora, entre otras acciones: *a)* reforzar los sistemas de planificación, ordenación y evaluación de las tierras; *b)* reforzar las instituciones y mecanismos de coordinación relacionados con la tierra y sus recursos; y *c)* la creación de mecanismos que promuevan y faciliten la intervención y participación activa de los pueblos indígenas y comunidades locales en la adopción de decisiones sobre el aprovechamiento y la ordenación de las tierras.

Asimismo, el Capítulo 26 en su sección III, “Reconocimiento y fortalecimiento del papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades”,⁴ reconoce la importancia de promover y fortalecer el papel de las poblaciones indígenas y sus comunidades, en la relación recíproca existente entre el medio natural y su desarrollo sostenible y el bienestar cultural, social, económico y físico, en las actividades nacionales e internacionales encaminadas a lograr un desarrollo ecológicamente racional. Para el propósito destaca:

1. Contar con políticas e instrumentos jurídicos apropiados a nivel nacional.

⁴ *Ibidem.*

2. Reconocer que las tierras de las poblaciones indígenas y sus comunidades deben estar protegidas contra actividades que representen riesgos para el medio ambiente o que la población indígena de que se trate considere improcedentes, desde los puntos de vista social y cultural.
3. Reconocer sus valores, sus conocimientos tradicionales y sus prácticas de ordenación de los recursos, con miras a promover un desarrollo ecológicamente racional y sostenible.
4. Reconocer que la dependencia tradicional y directa de los recursos renovables y los ecosistemas, incluido el aprovechamiento sostenible, sigue siendo esencial para el bienestar cultural, económico y físico de las poblaciones indígenas y de sus comunidades.
5. La elaboración y consolidación de los acuerdos nacionales sobre solución de controversias en lo que respecta al arreglo de problemas relacionados con la ordenación de tierras y la gestión de los recursos.
6. La promoción de otros medios de producción ecológicamente racionales para asegurar diversas opciones respecto de cómo mejorar la calidad de su vida, de manera que puedan participar efectivamente en el desarrollo sostenible.
7. La atención al aumento de la capacidad en favor de las comunidades indí-

genas, sobre la base de la adaptación y el intercambio de experiencias, conocimientos y prácticas de ordenación de los recursos tradicionales para asegurar el desarrollo sostenible de esas comunidades.

Comentarios finales

Los esfuerzos que se plasman en los instrumentos internacionales y en las leyes nacionales marcan las acciones de los gobiernos para proteger y preservar los territorios y recursos naturales de los pueblos originarios sobre los estudios que se deben ejecutar a fin de que se conozcan los efectos y las repercusiones de actividades de desarrollo en las comunidades, sobre la obligación de consultarlos y considerarlos con la finalidad de hacerlo de su conocimiento para luego contar con su consentimiento, y en caso de expropiación se insta a retribuirlos conforme a sus intereses.

Sin embargo, en la práctica no siempre se cumplen ni los acuerdos internacionales ni la legislación. Por lo que la ejecución de las acciones que expone el Programa 21 podrían ayudar a garantizar de mejor forma la aplicación de la base jurídica y lograr no sólo la protección de los territorios y conocimientos tradicionales indígenas, sino su aplicación de forma consistente con las directrices del desarrollo sostenible.

Participación política de los pueblos indígenas en México

Salvador Moreno Pérez*

En el presente artículo se revisan las diferentes formas de participación política que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a los pueblos indígenas del país. El trabajo esboza algunos debates que se han dado sobre el tema, los cuales se entrecruzan con lo que se ha llamado la “libre determinación”, contrapuesto con la reflexión sobre hasta dónde es posible reconocer derechos a los pueblos originarios sin vulnerar los derechos de los demás mexicanos.

Introducción

En primer término se describe el marco normativo internacional y nacional sobre la democracia y participación política de los pueblos indígenas; posteriormente se destacan algunas posiciones en torno a la llamada autodeterminación indígena. El artículo se enmarca en un

* Maestro en Desarrollo Urbano por el Colegio de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

proyecto del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) para concienciar acerca de la necesidad de armonizar la legislación sobre derechos indígenas, con atinencia tanto de las recomendaciones internacionales, la reforma constitucional y la normatividad estatal.

El antecedente inmediato del tema fueron los argumentos expuestos en el foro “Derechos indígenas y armonización legislativa”, organizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) en febrero de 2014.

Una de las opiniones coincidentes entre los participantes es que no existe un vínculo entre los partidos políticos y la sociedad; la participación popular no encuentra un eco en las instituciones políticas. Ello genera un divorcio entre la ciudadanía y las agrupaciones políticas.

Los participantes en el foro enfatizaron la necesidad de que los pueblos originarios tengan una presencia más activa en la toma de decisiones, ya que su opinión no es tomada en cuenta aun cuando los problemas los afectan directamente. Argumentaron, además, que los derechos políticos reconocidos por los instrumentos internacionales —como los de Naciones Unidas— rebasan los derechos re-

conocidos en la Constitución mexicana. A continuación se revisan los aspectos principales de los instrumentos internacionales de protección a los derechos de los pueblos indígenas con énfasis en la participación política.

Instrumentos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes establece que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de decidir y controlar sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo económico, social y cultural, así como participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.¹

En el Convenio también se establece que los pueblos indígenas tendrán 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.

En 2006 el Consejo de Derechos Humanos aprobó el texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, donde —entre otros aspectos— se reconoce la *libre determinación de los pueblos indígenas*, lo que significa que éstos

determinan libremente su condición política y que puedan libremente decidir sobre su desarrollo económico, social y cultural; tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas; tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.²

En ese sentido, Naciones Unidas reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser reconocidos como *diferentes* de los demás ciudadanos. México firmó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, lo que lo obliga al reconocimiento constitucional, así como a la garantía de su cumplimiento.

Artículo 2° constitucional

Después de un largo proceso de lucha y negociación que incluyó un levantamiento armado por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en agosto de 2001 entraron en vigor reformas a la Constitución en materia indígena; se modificaron varios de los artículos de la Constitución para incluir en ella los derechos de los pueblos indígenas, que unidos a las disposiciones existentes forman la normatividad constitucional en la materia. En la actualidad,

¹ OIT, Artículo 7, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, 2a. ed., Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007, p. 106.

² Naciones Unidas, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, marzo de 2008, en [<http://www.un.org/>] (fecha de consulta: abril de 2014).

los artículos que hacen referencia a los derechos indígenas son: 2, 27, fracción VII, párrafo segundo, y 115, fracción tercera.³

El artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece claramente que la nación mexicana es única e indivisible. En lo que respecta a la democracia y participación política, el mismo artículo reconoce y garantiza principalmente los siguientes aspectos: los pueblos indígenas tienen derecho a decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; a aplicar sus propios sistemas normativos para solucionar sus conflictos internos, respetando las garantías y los derechos humanos; a elegir sus autoridades tradicionales, así como, en los municipios con población indígena, sus representantes ante los ayuntamientos.

Asimismo, se acota el derecho a la libre determinación al establecer que se “ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”.

Una vez aprobadas las reformas constitucionales de 2001, más de 300 municipios del país con población indígena interpusieron controversias constitucionales con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) restableciera el orden constitucional, anulara el procedimiento de reforma y ordena-

³ Francisco López Bárcenas, “La lucha por la autonomía indígena en México: un reto al pluralismo”, en Rosalva Aída Hernández *et al.*, *El Estado y los indígenas en los tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, Cámara de Diputados/CIESAS/Porrúa, México, 2004.

ra la reposición del procedimiento para que los pueblos indígenas sean tomados en cuenta en esta reforma que los afecta directamente; poco después la SCJN emitió su resolución declarando improcedente la controversia constitucional.⁴

Entre las principales resoluciones, la Primera Sala de la SCJN señaló que “la libre determinación de los pueblos indígenas no puede poner en riesgo la unidad nacional, pero sí implica la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que los componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional”.⁵

Al respecto Héctor Díaz Polanco y Consuelo Sánchez consideran que “de poco vale el reconocimiento de derechos culturales y económicos si no se dispone de los instrumentos e instituciones políticas para hacerlos efectivos en la práctica”.⁶

En ese sentido en el siguiente apartado se exponen algunas opiniones sobre los alcances del reconocimiento a la libre determinación de los pueblos indígenas en México.

Algunas opiniones sobre la autodeterminación de los pueblos indígenas

Expertos en la materia, como Verónica de la Rosa, destacan la importancia del reconoci-

⁴ *Ibid.*, p. 223.

⁵ SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, México, 2013, p. 12.

⁶ Héctor Díaz Polanco y Consuelo Sánchez, *México diverso*, Siglo XXI Editores, México, 2002, p. 15.

miento de la composición pluricultural de la nación y la obligación del Estado de proteger y preservar sus lenguas, culturas, costumbres y formas de organización de las comunidades.⁷ No obstante, la misma autora plantea que la reforma constitucional de 2001 postergó el asunto de la participación activa de éstos en la vida política del país. También señala que como consecuencia del levantamiento zapatista en 1994, ganó importancia la demanda de la participación política de los indígenas al reconocimiento de su condición como sujetos políticos en dos niveles: en el interno, en cuanto a sus formas de organización política y social en sus pueblos y comunidades, con instituciones y autoridades propias; y en el externo, con relación al resto de la sociedad, como se observa en el siguiente esquema.

En los acuerdos de San Andrés, signados en 1996 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), el gobierno federal se comprometió a llevar a cabo los cambios jurídicos y legislativos pertinentes para garantizar dicho reconocimiento, asegurando el ejercicio de los derechos autonómicos hacia el interior de los pueblos y comunidades, dando cauce a la exigencia de ampliar la participación y representación de los pueblos indígenas al garantizar el respeto de sus derechos culturales en los órganos institucionales de las tres esferas de gobierno.⁸

La reforma constitucional de 2001 tiene entre sus principales limitaciones —siguiendo a la misma autora— encomendar a las leyes estatales el reconocimiento de los pueblos y comunidades y el establecimiento del marco para

| Participación política de los indígenas | |
|--|---|
| Interna | <ul style="list-style-type: none"> • Respeto a sus formas de organización política y social • Con instituciones y autoridades propias |
| Externa | <ul style="list-style-type: none"> • Mayor participación en órganos de representación estatal • Órganos de representación nacional |

Fuente: Elaboración propia con base en Verónica de la Rosa Jaimes, *Acciones positivas y derechos humanos: el caso de los pueblos originarios*, CNDH, México, 2010.

⁷ Verónica de la Rosa Jaimes, *Acciones positivas y derechos humanos: el caso de los pueblos originarios*, CNDH, México, 2010, p. 88.

⁸ *Ibid.*, p. 89.

el ejercicio de la libre determinación y autonomía.⁹

La libre determinación de los pueblos indígenas —según Marco Aparicio Wilhelmi—, no es sinónimo de *secesión* sino, más bien, en la vertiente de las fronteras estatales representa una demanda de autonomía hacia el interior del Estado.¹⁰

No obstante, según el mismo autor,

la autonomía se reclama, eso sí, en términos de autonomía política real (elección de las propias autoridades con competencias y medios para legislar y administrar en los asuntos propios —incluyendo el acceso a los recursos materiales—), de demarcación de territorio propio y, desde tal punto de partida, del replanteamiento de las relaciones con las instituciones estatales (y de ahí, en ocasiones, se llega a un replanteamiento de la propia estructura e institucionalidad estatal en su conjunto).¹¹

En ese sentido, Wilhelmi considera que la autodeterminación de los pueblos indígenas dependerá de varios factores como su presencia numérica, su presencia social y política, su capacidad de presión, de amenaza y de negociación con el Estado.

Al respecto, Consuelo Sánchez considera que el derecho a la libre determinación debe ir acompañado del mandato que crea el régimen de autonomía, lo que significa establecer sus características básicas y las vías de acceso

⁹ *Idem.*

¹⁰ Marco Aparicio Wilhelmi, *La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México*, IJ-UNAM, México, en [www.juridicas.unam.mx] (abril de 2014).

¹¹ *Idem.*

a la misma; por tanto, la Constitución debe contemplar disposiciones para la base político territorial; la organización de las instituciones u órganos de autogobierno de las entidades territoriales autónomas y las competencias, funciones y recursos que les serán reconocidos y/o transferidos a los gobiernos autónomos.¹²

De forma más general, María Luisa Soriano González considera que cuando los pueblos y comunidades indígenas pretenden la autodeterminación, no persiguen la independencia respecto al Estado, sino el respeto del Estado a su identidad y cultura, aunque integradas en la estructura política del Estado. Por consiguiente, afirma Soriano González, la libre determinación coincide con la autonomía.¹³

Comentarios finales

La exigencia de mayor participación política, junto con la necesidad de mejorar las condiciones de bienestar y el reconocimiento de los derechos culturales, han sido las preocupaciones centrales de los pueblos indígenas de México.

Los participantes en el foro se manifiestan en contra de llamar a sus prácticas *usos y costumbres*; en estricto sentido son marcos normativos y manifestaron la necesidad de reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho; ello implica que la libre

¹² Consuelo Sánchez, “Autonomía y heteronomía. La reforma conservadora”, en Rosalva Aída Hernández et al., *El Estado y los indígenas en los tiempos del PAN: neo-indigenismo, legalidad e identidad*, Cámara de Diputados/CIESAS/Porrúa, México, 2004, p. 266.

¹³ María Luisa Soriano González, “El derecho a la autonomía política en los pueblos indígenas de América Latina”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. especial: América Latina, 2013.

determinación se debe establecer en todos los niveles de participación.

Una de las opiniones más destacadas en el evento fue la necesidad de crear una 6a. circunscripción de carácter indígena, ya que no existe un acuerdo con los partidos políticos sobre los distritos electorales indígenas. Sobre la 6a. circunscripción proponen que los encargados sean personas de base, que conozcan los problemas agrarios y comunitarios.

Al respecto, Verónica de la Rosa considera que la participación de los indígenas en los órganos de representación política es prácticamente inexistente, por lo que propone: 1) revisar los criterios demográficos utilizados por la autoridad electoral para la redistribución uninominal; 2) en la distritación uninominal se debe garantizar la cuota indígena; 3) permitir en los distritos con población mayoritaria indígena la elección de candidatos con base en sus propios métodos tradicionales; 4) en cuanto a las diputaciones de representación proporcional se propone introducir en las listas de los partidos de las circunscripciones plurinominales, la cuota étnica, de modo que en las fórmulas de candidatos un porcentaje determinado lo constituyan integrantes de los pueblos originarios, en proporción a la población indígena

a representar en cada circunscripción; 5) para la integración de la Cámara de Senadores se propone establecer la cuota indígena; 6) los partidos políticos deberán considerar el respaldo comunitario de los candidatos, lo que significa que hayan ocupado cargos tradicionales en sus comunidades; 7) las entidades federativas deberán garantizar un porcentaje mínimo de representación indígena en sus Congresos.¹⁴

La autora considera que esas medidas son apenas un punto de partida para favorecer el proceso de inclusión de los indígenas a la vida política de un México pluricultural.

A manera de conclusión de la revisión realizada, en México existen avances en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, pero hay áreas de oportunidad tanto en materia de legislación como en el terreno de las políticas públicas. La mayoría de los especialistas en la materia coinciden en la necesidad de reconocer la autonomía política sin limitantes por parte de las administraciones estatales, así como el verdadero reconocimiento de pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos y la garantía del ejercicio de esos derechos mediante instrumentos de políticas públicas nacionales.

¹⁴ Verónica de la Rosa Jaimes, *op. cit.*, p. 110.

Seis tesis sobre el (otro) México indígena (posible)

Julio Moguel Viveros*

El 26 de febrero de 2014 se llevó a cabo el *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa* en el Museo de la Ciudad de México, como una iniciativa del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), donde se pudo constatar el calificativo de “pluricultural” que define a México como país, pues la esencia del evento fue la participación de viva voz y pleno convencimiento de representantes de diversos grupos indígenas; fueron dictadas conferencias magistrales, y se instalaron mesas de conversación en torno a seis temáticas: 1) Armonización legislativa y Ley de Consulta Previa, Libre e Informada; 2) Acceso a la justicia, seguridad y migración; 3) Igualdad de género y no discriminación; 4) Educación intercultural, lenguas indígenas y comunicación indígena; 5) Desarrollo integral, medio ambiente y recursos naturales; y, 6) Democracia y participación política.

El documento que a continuación se presenta compendia las seis tesis emanadas de las propuestas más destacadas del foro.

1. En el marco legal nacional se reconoció que el referente moral y conceptual son

* Doctor en economía. Universidad de Toulouse, Francia. Director de Desarrollo Regional del CESOP. Correo electrónico: julio.moguel@congreso.gob.mx

todavía los Acuerdos de San Andrés y se abundó acerca de que la administración federal actual (2012-2018) tiene una deuda que cubrir con los pueblos y comunidades indígenas de México: honrar la firma que sus iguales —en el sexenio zedillista— comprometieran con el EZLN en los denominados Acuerdos de San Andrés Larráinzar (16 de febrero de 1996). Un acto de *reposición* podría hacer a un lado algunos de los viejos agravios y oxigenaría la vida social y política nacional. Especialmente porque —como los datos evidencian y el propio gobierno reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo— los cambios legales y los programas específicos dirigidos a los indígenas no han dado los resultados esperados.

En este caso, el punto no se ubica sólo en el plano de lo que debiera ser una regla de honor, pues en el foro se concluyó que ha quedado fehacientemente demostrado que se ha impuesto la razón en torno a la pertinencia y la necesidad de un cambio legal como el marcado en el documento sanandresiano.

Conviene aquí referirse a “lo ganado” en San Andrés Larráinzar para que pueda mostrarse a continuación “lo perdido” en las reformas constitucionales de 2001.

- El reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público, aceptando en consecuencia sus “sistemas normativos internos”, en condiciones en que aquéllas podrían hacer valer su autonomía en “sus tierras y territorios” (cambios al artículo 4° constitucional y en la formulación de su ley reglamentaria);
- El reconocimiento de formas propias de organización social y política de los indígenas, “sin la necesaria participación de los partidos políticos” (reformas al artículo 115 constitucional);
- Acuerdos de remunicipalización y redistribución que permitieran una mejor y más justa participación y representación indígena en los gobiernos locales y en los congresos;
- Fórmulas asociativas entre municipios de gobierno indígena (municipios al interior de una sola entidad o municipios colindantes de dos entidades vecinas), dirigidas a permitir la integración regional de espacios “pluriétnicos” de gobierno.

El paso que naturalmente seguía a la firma de los Acuerdos de San Andrés era su “traducción” a la letra constitucional, tarea que llevó a cabo la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) con un texto de reformas que, en noviembre de 1996, propuso a las partes negociadoras (el gobierno federal, de una parte; el EZLN, por la otra).

La historia que siguió ya es bastante conocida: el EZLN dio el visto bueno a las líneas de reformas planteadas por la Cocopa (con razón suficiente, pues recogían lo esencial de lo pactado en San Andrés), pero el gobierno zedillista las rechazó, *congelándolas* hasta el último día de su sexenio. Fue en los primeros meses del sexenio de Vicente Fox (2000-2006) cuando el asunto se discutió finalmente en el Congreso. ¿Para bien? Muchos creyeron que allí se jugaría una gran oportunidad de avance en la materia, pero a finales de abril de 2001 el Senado de la República reformuló algunos puntos cruciales de la iniciativa de la Cocopa, modificando —a juicio de muchos— la letra indígena de San Andrés. Algunos de estos puntos pueden resumirse en lo siguiente:

- El reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, base absoluta para dar sustento a su libre determinación y al ejercicio de su autonomía, quedó nulificado con la identificación de tales comunidades como “entidades de interés público”:

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas de cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público (artículo 2°, fracción VIII).

- Se eliminó el reconocimiento expreso del derecho indígena para que el uso y

disfrute de los recursos naturales se diera en sus tierras y territorios, para quedar establecido que ello se daría “en los lugares [en] que habitan y ocupan”:

Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia establecidas en esta Constitución y a las leyes de esta materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo a aquellas que corresponden a las áreas estratégicas... (artículo 2º, fracción VI).

- La propuesta de cambios para establecer en el nivel del artículo 115 constitucional todo lo referente a derechos políticos y de asociación de pueblos y comunidades indígenas, elaborada con suma meticulosidad y precisión por la Comisión de Concordia y Pacificación, quedó prácticamente nulificada —en la percepción de los que saben—. El planteamiento referido de la Cocopa establecía, entre otros puntos relevantes, que se respetaría “[...] el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que [hicieran] valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas [...]”.

Además, se planteaban derechos y condiciones de asociación de pueblos y comunidades:

... Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que

[reconocieran] su pertenencia a un pueblo indígena [tendrían] la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes [realizarían] la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos [administraran] los fondos públicos [que les fueran asignados] [...].

Y se extendía o precisaba el reconocimiento de derechos en otros niveles decisivos:

En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que [asumieran] su pertenencia a un pueblo indígena, se [reconocería] a sus habitantes el derecho para que [definieran], de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno [...].

2. En el tiempo transcurrido entre la firma de los Acuerdos de San Andrés a nuestros días ha habido otros importantes avances en materia de reconocimiento de derechos de pueblos y comunidades indígenas, entre los que destaca de manera especial la Declaración de las Naciones Unidas datada en septiembre de 2007.¹ No son menos relevantes la elevación a rango constitucional de los tratados internacionales (entre los que destaca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo); la reforma constitucional de 2011, con la formulación de un nuevo artículo 1º dedicado a los derechos humanos; la Resolución de la Supre-

¹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos indígenas, 13 de septiembre de 2007.

ma Corte de Justicia encaminada a que toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana, “incluyendo los litigios de los que México no ha sido parte, sea obligatoria para los jueces mexicanos”; y el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en caso de que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos*, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Éstas y otras leyes, tratados o declaraciones establecidas en los planos nacional e internacional requieren ser *armonizados* (el término *armonización* ya es concepto cuajado en la materia, y adoptado formalmente por el actual gobierno federal),² referente a que en México se logre finalmente un cuerpo de leyes en materia de reconocimiento de derechos para pueblos y comunidades indígenas que sea claro, preciso, coherente y completo.

La ruta a seguir entonces no se reduce a hacer valer, honrándola, la firma plasmada por el gobierno federal en los Acuerdos de San Andrés (1996), sino en integrar un cuerpo de leyes —superior al acordado en la referida firma y en la formulación que de dichos acuerdos hiciera la Cocopa— que recoja, *armonizando*, todo el conjunto de disposiciones o planteamientos que, como los antes referidos (Declaración de la ONU, Resolución del Tribunal de la Suprema Corte, etcétera), satisfagan final-

mente los requerimientos y las exigencias que se han venido acumulando en el camino.

La tarea no se reduce sólo a integrar piezas de un rompecabezas preexistente, pues, por ejemplo, formulaciones como la establecida por el Convenio 169 de la OIT en torno al “derecho a la consulta” tiene que ser precisada, ampliada, aterrizada.

La agenda internacional y nacional sobre la temática indígena en este 2014 ofrece algún puente al optimismo, particularmente por el desarrollo del Congreso Indígena Mundial convocado por la ONU para el próximo septiembre y diversas acciones que se han venido desarrollando desde algunas instancias públicas como la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México.

¿Qué es lo que se requiere armonizar? Se refirió arriba la letra de los Acuerdos de San Andrés, pero hay dos documentos que tienen que ser particularmente tomados en cuenta en la línea planteada de armonización, a saber: el Convenio 169 de la OIT, de 1989, y la Declaración de la ONU sobre Derechos Indígenas, de 2007. Aquí sólo se apuntan algunos aspectos que parecen particularmente relevantes.

El Convenio 169 de la OIT

Toda persona versada en la temática o problemática indígena sabe que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) constituye el documento histórico base del reconocimiento de derechos indígenas en México y en el mundo. Como precepto legal tiene fuerza de ley en nuestro país pues constituye uno, entre otros de los tratados o convenios que han sido reconocidos formalmente

² Informe (segundo) del gobierno mexicano al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, octubre de 2013. Citado por Rodolfo Stavenhagen en su ponencia presentada en el *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa*, el 26 de febrero de 2014. “A pesar de los numerosos avances y programas en la materia, persiste el reto de consolidar la armonización del marco jurídico nacional en materia de derechos indígenas, para asegurar el ejercicio de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas en todas las esferas de la vida política, social y económica del país”.

por el Estado nacional. Hoy, un punto se presenta como particularmente relevante: el que establece el “derecho a la consulta”, que a la letra dice:

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 (artículo 6°).

E inmediatamente después se agrega algo particularmente relevante:

Las consultas llevadas a cabo en la 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.

Pero hay algo más en el Convenio que vale la pena señalar, incluso más adelante se discutirán la importancia y los alcances de este punto específico, pues se plantea en forma expresa que:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho a decidir sus propias prioridades 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.

La Declaración de la ONU de 2007

En ésta se establece, con suficiente profusión y profundidad temática, un marco de reconocimiento sobre el derecho indígena a la autonomía y libre determinación, armonizando o vinculando en su formulación los derechos políticos con los “derechos al desarrollo”, tan limitados —a juicio de los expertos— en el marco constitucional y en los cuerpos normativos vigentes en México. Es así que en el artículo 3° de la Declaración aparece su derecho a “perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural”; en el artículo 4° el derecho a “disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”, y en el 5° su derecho a “conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”.

La definición de *derecho al desarrollo* se vuelve relevante, especialmente al presentar los datos referidos a la situación en términos

absolutos y relativos que viven las personas indígenas y sus poblaciones.

3. En los últimos años —al menos desde la reforma constitucional que en 1992 definió a México como una nación pluricultural— los pueblos y comunidades indígenas no han mejorado sus condiciones de vida, desarrollo económico y bienestar. Es claro que los avances legislativos en favor de sus derechos o la aceptación de marcos de reconocimiento como el representado por el Convenio 169 de la OIT —o la Declaración de la ONU de 2007— no han generado elementos significativos de amortiguamiento o de compensación frente a su situación. En el foro se concluyó que el impulso que hoy puede tener el movimiento indígena nacional y los procesos de lucha que lo acompañen tienen entonces que enfocar sus baterías no sólo en el reconocimiento y en la *armonización* de los derechos, sino también y de manera importante en la modificación de las políticas públicas y en la transformación institucional que de aquella derive. ¿En qué ha ayudado, por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT —aceptado por México y considerado con el mismo peso que el marco constitucional— en cuanto a sus claras determinaciones sobre el “derecho a la consulta” frente a los estragos económicos, ecológicos y sociales provocados por la Ley Minera actualmente vigente?

4. Conviene aquí extenderse con algunas líneas de información particularmente significativas. La información en torno a las terribles condiciones de pobreza de la población indígena mexicana y a la caída histórica (medida aquélla en un ciclo medio o largo) de sus condiciones de ingreso y bienestar, es hoy lugar común en

estudios académicos, ensayos o artículos de prensa y medios de muy diversa índole, con datos duros que hoy prácticamente nadie puede dudar. Se retomarán, por ello, sólo como prueba de muestra, la más reciente conclusión estadística de un informe elaborado de manera conjunta por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).³

El informe referido constata, en primer lugar, que el crecimiento económico no ha tenido consecuencia positiva alguna en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población joven del país: “[...] aun cuando la economía registró un crecimiento anual promedio de 4.3% entre 2010 y 2012, éste no se vio reflejado en la disminución de los niveles de pobreza entre la población de cero a 17 años”. ¿Los datos? Más de la mitad de los 40 millones menores de edad que habitan en el país se encuentran en condiciones de pobreza, y 4.7 millones se ubican en la extrema pobreza. Y se agrega puntualmente en el estudio: “Además, 93.5% del total de niños y adolescentes indígenas tienen una o más carencias sociales, 80.8% de ellos es parte de hogares donde el ingreso per cápita es inferior a la línea de bienestar, y 48.5% de hogares con ingresos en la línea de bienestar mínimo.”

¿Qué le ha dado el reconocimiento de “derechos” a estos segmentos específicos de la población? Se comentó en el foro que sería absurdo decir que no han sido importantes para enfrentar algunos de los males y problemas más comunes que padecen; mas los datos in-

³ El documento se intitula *Pobreza y derechos sociales de niños, niñas y adolescentes en México, 2010-2012*. Consultado en nota de *La Jornada* del 30 de abril de 2014.

dican irrefutablemente que, en el balance, tales “derechos” acaso han amortiguado en algo *la caída*, pero no la han alcanzado a parar o revertir.

5. En el foro, algunos de los participantes comentaron que al proceso de despojo y de ofensiva neoliberal actualmente en curso contra los pueblos indígenas de México se le ha llegado a nombrar “la segunda Conquista”. Fórmula o metáfora sin duda exagerada, pero no por el hecho de que la que se vivió durante el siglo XVI haya sido más terrible y más brutal que la que se vive ahora, en el amanecer del XXI. Acaso se exagera justo por lo que implica o representa en un sentido contrario, pues todos los indicadores tienden a mostrar que los males por muerte, daño o destrucción provocados a los pueblos indios del país —y no sólo a éstos, por supuesto— por las fuerzas que ahora han sido desatadas desde “arriba” podrían llegar a ser muchísimo mayores y de consecuencias fatales e irreversibles. ¿Qué tan mayores? Se dejará hasta aquí la metáfora y todo esfuerzo de comparación. Se irá simplemente a algunos de los hechos.

Una nota sobre “la cuestión minera”

Rodolfo Stavenhagen, una de las voces más autorizadas sobre el tema indígena en México y en el mundo, afirmó en el foro:

La actividad extractiva minera creció considerablemente durante la década pasada, debido a la generosa distribución de miles de hectáreas de concesiones a decenas de poderosas empresas mineras, que así se han apoderado

efectivamente de buena parte de la superficie y del subsuelo del país. Sus actividades están amparadas en una Ley Minera de 1992 que les otorga privilegios en contra de los derechos de los campesinos e indígenas. La efímera burbuja económica que pueden producir estas actividades es, en todo caso, mínima frente al impacto ambiental, social y cultural negativo que una explotación de 10 a 15 años deja a largo plazo [...] El mismo escenario se repite en casos de la instalación de parques de generación eléctrica eólica [...] o de proyectos de construcción de plantas hidroeléctricas [...] o de grandes obras de infraestructura que desplazan a comunidades enteras [...] Múltiples asociaciones indígenas y de derechos humanos se han movilizado en años recientes para defenderse de estos procesos destructores. En algunos casos han logrado pequeñas victorias con la suspensión (temporal o permanente) de la actividad minera. En otros, la corrupción y la represión física hacen estragos en las comunidades. Quienes defienden a su tierra y sus recursos son perseguidos, con frecuencia, ya que la criminalización de la protesta social es una de las violaciones persistentes de los derechos humanos [...] El desplazamiento forzado de la población, la contaminación de los acuíferos, la destrucción de la flora y la fauna, la presencia de problemas nutricionales y de salud materno-infantil debido a los residuos contaminantes de la actividad minera a cielo abierto, constituyen otras tantas violaciones graves de los derechos humanos de los pueblos indígenas [...].⁴

⁴ Rodolfo Stavenhagen, conferencia magistral en el *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa*, 26 de febrero de 2014.

Jaime Martínez Veloz, actual Comisionado para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, en el mismo foro afirmó:

De 1993 a 2012 se otorgaron 43,675 concesiones mineras, lo que representa una superficie territorial de 95 millones 765 mil 800 hectáreas. Ello representa casi la mitad del país, con datos acumulados en los sexenios de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón. [Por ejemplo], del 2000 al 2010 se produjo 420 toneladas de oro, cuando en tres siglos sólo se produjeron 190 toneladas. Es decir, en 10 años se produjo más del doble del oro que se produjo en más de tres siglos de la Colonia.⁵

El caso michoacano

En el foro se abundó al respecto. La más reciente recomendación del Consejo Estatal de Ecología (Coeco) de Michoacán informa —con datos provenientes de fuentes oficiales— que en 2004, en la entidad se habían otorgado 503 concesiones mineras en una superficie de 359 mil 931 hectáreas, lo que correspondió a 6% de la superficie estatal. Para 2012, el número de concesiones se había duplicado, con 925 otorgadas, y la superficie se había cuadruplicado, alcanzando la cifra de 1 millón 176 mil 95 hectáreas, equivalente a 20% de la superficie estatal!⁶

⁵ Jaime Martínez Veloz, intervención en el *Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa*, 26 de febrero de 2014.

⁶ Manuel de Jesús Tripp Rivera, “Impactos ambientales de la actividad minera en Michoacán”, en *La Jornada-Michoacán*, 4 de mayo de 2014. Tripp es el

Más aún en lo que respecta a la información proporcionada por Coeco: el incremento del precio del mineral, que pasó de 13 dólares por tonelada en 2003 a 135 dólares por tonelada en 2013, produjo un meteórico incremento de la producción, al pasar de 1.3 millones de toneladas en 2003 a un poco más de 4 millones en octubre de 2013.⁷

Cualquiera diría: ¡magnífico! Ello genera mayores empleos y desarrollo en el dolido estado de Michoacán. Pero resulta, según la misma recomendación de Coeco, que la producción de hierro hace que “[...] en operaciones de minado a cielo abierto es común que los residuos generados alcancen volúmenes superiores a diez veces por unidad de mineral procesado, los que pueden ser peligrosos, y representan un alto riesgo a la población, al ambiente y a los recursos naturales.”

Pero los males no paran allí. En el mismo documento, el Coeco de Michoacán señala que:

Con el aumento acelerado de trabajos de exploración y explotación de minas a cielo abierto en el estado en una superficie cada vez mayor del territorio, no ha sido posible evitar la pér-

presidente del Consejo Estatal de Ecología (Coeco) de Michoacán. Los datos que ofrece forman parte de una recomendación que el Coeco aprobó en su 71 Reunión Ordinaria realizada el 29 de abril de 2014, dirigida a los distintos actores implicados en la actividad minera en la entidad. Los datos que registra la recomendación provienen del Servicio Geológico Mexicano, “Panorama minero del estado de Michoacán, 2013”.

⁷ *Idem*. Los datos de la recomendación de Coeco provienen en este punto del INEGI. El documento agrega, como información significativa, que en Michoacán se produce “el 35% de la producción nacional”, y de que “a través del puerto de Lázaro Cárdenas se exporta el 61% de la producción nacional, equivalente a 6 millones 147 mil 592 toneladas [...]”.

didada de cobertura forestal y con ello una afectación significativa de la diversidad biológica y de los ecosistemas, así como la contaminación de suelos y cuerpos de agua [...].⁸

El caso de Guerrero

Una situación parecida se presenta en el estado de Guerrero. En la región de la Montaña, la empresa Hochschild Mining, de procedencia inglesa y dedicada a la exploración y explotación de oro y plata, tiene en sus manos desde 2010 “la concesión más grande otorgada por la Secretaría de Economía en aquellas tierras: casi 47 mil 739 hectáreas”. El nombre de dicha concesión resulta realmente siniestro: *El corazón de las tinieblas*.⁹ ¿Es éste un caso aislado que permitiera dar espacio al optimismo? No es tal la mirada que nos proyecta la moral y políticamente solvente organización civil llamada Tlachinollan, cuando informa que para el 2013 las concesiones se han incrementado a más de 328 mil hectáreas. Para el caso específico de la Montaña —se informa por la misma vía— “el gobierno federal entregó 30 concesiones para desarrollar labores de exploración y explotación minera a 50 años, en cerca de 200 mil hectáreas”.¹⁰

⁸ *Idem.*

⁹ Luis Hernández Navarro, “El corazón de las tinieblas guerrerenses”, *La Jornada*, 6 de mayo de 2014. “Hochschild Mining es una empresa británica dedicada a la exploración y explotación de oro y plata en América Latina [...] En México efectúa actividades de exploración desde 2007, en la mina a cielo abierto de Santa María de Moris, Chihuahua. Y ahora se dispone a tratar de sentar sus reales en la Montaña de Guerrero”.

¹⁰ *Idem.* Es Hernández Navarro quien cita la información de Tlachinollan. “Para echar atrás las con-

Otro caso dramático en lo que a lo que a proyectos mineros se refiere en Guerrero es el que desarrolla la compañía Goldcorp Inc. en el municipio de Mezcala, en el despliegue del proyecto en la materia de mayor envergadura en América Latina, con “una derrama económica de 800 millones de pesos al año en sueldos, renta de casas, adquisición de terrenos [...] comida, transporte”. Nos dice el estudioso Luis Ángel Bellota sobre el tema: “Pareciera, de primer momento, que una obra de esta naturaleza es más que conveniente para las comunidades aledañas a la mina. En teoría, Carrizalillo, Mezcala y Xochipala serán favorecidas con un torrente de inversiones que detonará un periodo de prosperidad como nunca se había visto en la región”.¹¹ Mas la triste realidad es elocuente: la Goldcorp constituye una de las empresas más voraces del planeta, con modos y vías de intervención que destruyen vidas, alma y medio ambiente. Dicho por los investigadores Claudio Garibay Orozco y Alejandra Balzarette:

Su imperativo organizacional es sencillo: lograr las mayores ganancias en el menor tiempo y costo posibles. Para mantener balances positivos, Goldcorp implementa poderosas y ex-

cesiones mineras los montañeses han utilizado, con el auxilio de Tlachinollan, la Ley Agraria, que los faculta a decidir colectivamente sobre el uso de sus tierras comunes. Varios amparos fueron interpuestos. Unos fueron aceptados y otros rechazados. En los hechos, sus demandas solicitan que el Poder Judicial analice si la Ley Minera vigente es compatible con la Constitución y con los tratados internacionales firmados y ratificados por México”.

¹¹ Luis Ángel Bellota, “Despojo territorial y conflicto social en Mezcala”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados, México, 2014, documento de trabajo.

tensivas técnicas de extracción de minerales y sofisticados sistemas de beneficio y fundición; una administración austera de reducida plantilla laboral y bajos salarios; una práctica de subcontratación de obras y procesos que la libera de compromisos laborales; una estrategia coactiva de adquisición de terrenos mineros y una práctica de transferencia de “externalidades” sociales y ambientales hacia las comunidades locales. Esta capacidad de bajar costos ha llevado a la Goldcorp al liderazgo en productividad.¹²

Nota sobre otros proyectos y procesos en curso contra los pueblos y comunidades indígenas de México

Podría documentarse una crónica sobre los relatos, historias y la información vertidos en la prensa nacional de nuestros días relativos a los agravios, problemas y desgracias que reportan los diarios.

Uno de éstos y que refleja la problemática existente entre los planes de industrialización en territorios considerados por los pueblos indígenas como propios. El Proyecto Integral Morelos (PIM), puesto en marcha desde 2011, con una inversión programada de 22 mil millones de pesos, propone instalar “dos termoeléctricas, un acueducto y un gasoducto de 159 kilómetros que pasaría por 60 comunidades”.¹³

¹² Claudia Garibay Orozco y Alejandra Balzaretto, “Goldcorp y la reciprocidad negativa en el paisaje minero de Mezcala”, citado por Luis Ángel Bellota, *op. cit.*

¹³ Gabriela Hernández y Arturo Rodríguez, “Progreso’ impuesto a golpes”, *Proceso*, núm. 1957, 4 de mayo de 2014. “El gasoducto —dice la misma nota— quedó inconcluso en el sexenio de Felipe Calderón y lo rechazan los habitantes de la zona. Los afectados son en su mayoría de origen náhuatl y se han organizado en

La construcción de dicha infraestructura se planea realizar en una zona volcánica y es desaconsejada por algunos expertos, por tanto los pueblos se oponen a otorgar los derechos de vía contrariando los planes de construcción.

Otro caso emblemático del creciente problema de generación de conflictos sociales en torno a recursos en disputa es el del pueblo Yaqui. En el foro del que se abreva se planteó la falta de acuerdos crecientes entre el gobierno de Sonora y el grupo Yaqui. Sus condiciones de lucha y resistencia son extremadamente difíciles y constituyen un ejemplo relevante con respecto a lo que puede acontecer allí y en otras partes en torno al perseguido “derecho a la

el Frente de Pueblos en Defensa del Agua y la Tierra de Morelos, Puebla y Tlaxcala (FPDATMPT) [...] La oposición se basa en las advertencias que desde 2011 lanzaron especialistas del Instituto de Geofísica y del Centro de Geociencias de la UNAM, del Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred) y del Centro Universitario para la Prevención de Desastres (Cuprede), sobre el peligro de construir las termoeléctricas y el gasoducto junto al volcán Popocatepetl.” Y conviene aquí dejar constancia sobre “las prisas” a las que convoca la actual administración federal para desarrollar el proyecto: “Dos asuntos apremian al gobierno en caso del gasoducto, cuyo costo estaba fijado en 260 millones de dólares y que, según el contrato, debía estar operando desde el 1 de junio de 2013 [...] El primero es que el contrato SE-CPST-GN-001/2011, firmado en noviembre de 2011 con la empresa española Elecnor —ahora asociada con la también ibérica Enagas— contiene cláusulas que el consorcio podría invocar para exigir una indemnización millonaria, pues la CFE ha incumplido con obtener el derecho de vía [...] El segundo es que una planta termoeléctrica debe terminarse a mediados de este año, pero necesita el gasoducto para operar [...] El abogado René Sánchez Galindo, director de la ONG Colectivas, asegura que el PIM es una obra innecesaria pues en México hay capacidad de sobra para generar energía eléctrica. En 2010, el margen de reserva de electricidad del país se calculó en 47%, cuando a escala internacional se considera adecuado uno de 20 por ciento [...]”.

consulta”. El “problema” aparece desde 2001. Fue entonces cuando los indígenas sonorenses iniciaron un litigio legal contra el organismo descentralizado Sonora Sí (ss), con un fallo favorable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (amparo 631/2012). La SCJN ordenaba por dicho enjuiciamiento “que se consultara a los yaquis al respecto”. El agravio consiste en la extracción desproporcionada de agua de la presa El Novillo para derivarla hacia la ciudad de Hermosillo, actividad ilegal que se mantuvo a pesar de la determinación ya referida de la Suprema Corte. A finales de enero de este 2014 los yaquis creyeron obtener un triunfo llano al signar, en la Secretaría de Gobernación, un preacuerdo para que los trabajos de extracción fueran detenidos mientras no se llegara a un acuerdo, pero no pasaron más que un par de días para que los indígenas constataran que habían sido burlados nuevamente.¹⁴

Para los objetivos de este breve escrito quizá sólo baste mencionar otro caso de conflicto *fuerte* o de contradicción en torno a procesos económicos en curso que atentan contra derechos e integridades de pueblos y comunidades indígenas. En el foro se hizo referencia a la expansión productiva de los organismos gené-

ticamente modificados, más conocidos como transgénicos, sin que para ello hayan valido, para contenerla o revertirla, la exigencia y movilizaciones de innumerables organizaciones y núcleos sociales que ven en ello un “proyecto de muerte”.

6. Vista desde esta perspectiva, la propuesta de *armonización* que actualmente avala o adopta el gobierno federal¹⁵ para el reconocimiento y convalidación de los derechos indígenas, se sugirió, tendría que incluir el cotejo, ajuste y la conciliación de otros marcos normativos o legales, como es el caso distintivo de la Ley Minera, así como muchos otros elementos normativos. Quede también en esta sexta tesis el señalamiento de que el curso de los hechos, en cuanto a la velocidad con la que se han venido desplegando los procesos disruptivo-destructivos que fueron señalados en el foro, lleve a que el reconocimiento de derechos a pueblos y comunidades pueda convertirse en el paso de tortuga que jamás alcance a parar, amortiguar o revertir, los daños que cotidianamente se sufren en el ámbito considerado. Por ello no sobra decir que “los pueblos indígenas de México tienen prisa”.

¹⁴ Véase sobre este punto la nota de Ulises Gutiérrez Ruelas, “Los yaquis continúan protesta; se sigue extrayendo agua de la presa El Novillo”, *La Jornada* del 26 de enero de 2014. Véase también la nota de Angélica Enciso y Ulises Gutiérrez, “Violan Sonora y Conagua el acuerdo firmado en Gobernación, acusan yaquis”, en *La Jornada* del 28 de enero de 2014.

¹⁵ Véanse los señalamientos previos sobre este punto en la tesis número 2.

Reportes CESOP

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos
37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo
38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México
39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno
40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal
44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)

49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. II
66. Reforma energética
67. Notas acerca de la reforma fiscal
68. Notas acerca del Primer Informe de Gobierno
69. Notas acerca del presupuesto federal 2014
70. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional
71. Consideraciones y prospectiva sobre temas de la agenda nacional

2014

72. Consideraciones en torno a la reforma energética
73. Apuntes sobre la reforma política

R E P O

E T R O



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS