

# DERECHOS INDÍGENAS Y ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

Declaratoria, relatorías e intervenciones  
del Foro Nacional Indígena el 26 de febrero de 2014



- Con las voces de pueblos indígenas de México y las intervenciones de Rodolfo Stavenhagen, Jaime Martínez Veloz, Sebastián de la Rosa Peláez
- Julio Moguel (coordinador)





DERECHOS INDÍGENAS  
Y ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

DECLARATORIA, RELATORÍAS E INTERVENCIONES  
DEL FORO NACIONAL INDÍGENA REALIZADO  
EL 26 DE FEBRERO DE 2014

COORDINADORES DE LAS MESAS DEL FORO:

- Miguel Ángel de los Santos • David Cienfuegos • Enrique Flota
- Juan Campos • Irma Aguirre • Christian Aurora Mendoza
- Rafael Aréstegui • Javier López • Javier Álvarez Ramos
- Margarita Rodríguez Malpica • Gustavo Galicia • Fabiola Poblano

RELADORES DE LAS MESAS DEL FORO:

- Anavel Monterrubio • Efrén Arellano • Claudia Ayala Sánchez
- Rafael López Vega • Gabriel Fernández Espejel
- Salvador Moreno Pérez

ENSAYOS:

- Anavel Monterrubio • Gabriela Rangel Faz • Julio Moguel



# DERECHOS INDÍGENAS Y ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

DECLARATORIA, RELATORÍAS E INTERVENCIONES  
DEL FORO NACIONAL INDÍGENA REALIZADO  
EL 26 DE FEBRERO DE 2014

Centro de Estudios  
**CSOP**  
Sociales y de Opinión Pública



CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA  
CÁMARA DE DIPUTADOS / LXII LEGISLATURA  
JUAN PABLOS EDITOR

México, 2014

---

Derechos indígenas y armonización legislativa : declaratoria, relatorías e intervenciones del Foro Nacional Indígena realizado el 26 de febrero de 2014 / Julio César Moguel Viveros, coordinador. -- México : Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados-LXII Legislatura : Juan Pablos Editor, 2014.

1a edición

205 p. : ilustraciones ; 16.5 x 23 cm.

ISBN: 978-607-7919-73-5 CESOP

ISBN: 978-607-711-229-7 Juan Pablos Editor

T. 1. Pueblos indígenas - México    T. 2. Derechos humanos - México

K3247 D47

---

DERECHOS INDÍGENAS Y ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA.  
DECLARATORIA, RELATORÍAS E INTERVENCIONES DEL FORO NACIONAL INDÍGENA  
REALIZADO EL 26 DE FEBRERO DE 2014

Primera edición: junio de 2014

D.R. © Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Cámara de Diputados / LXII Legislatura

Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso,

Col. El Parque, México, D.F.

Tel. 5036-0000 ext. 55237

<cesop@congreso.gob.mx>, <<http://diputados.gob.mx/cesop>>

D.R. © Juan Pablos Editor, S.A.

2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19, Col. del Carmen,

Del. Coyoacán, México 04100, D.F.

<[juanpabloseditor@gmail.com](mailto:juanpabloseditor@gmail.com)>

Imagen de portada: Antar Aréstegui

Diseño de portada: Daniel Domínguez Michael

ISBN: 978-607-7919-73-5 CESOP

ISBN: 978-607-711-229-7 Juan Pablos Editor

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Juan Pablos Editor es miembro de la Alianza de Editoriales Mexicanas Independientes (AEMI)

Distribución: TintaRoja <[www.tintaroja.com.mx](http://www.tintaroja.com.mx)>

## ÍNDICE

Presentación	9
--------------	---

### PRIMERA PARTE EL FORO DERECHOS INDÍGENAS Y ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

Palabras de bienvenida de Eduardo Vázquez, secretario de Cultura del Gobierno del Distrito Federal	17
Intervención de Jaime Martínez Veloz, comisionado para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México	21
Palabras del diputado Sebastián de la Rosa en el foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa	29
La nación ante el reto de los derechos indígenas <i>Rodolfo Stavenghagen</i>	35
Relatorías del foro	47
Declaratoria general del foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa	75

### SEGUNDA PARTE COMPENDIO DOCUMENTAL

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo	81
Acuerdos de San Andrés Larráinzar	103



Reformas constitucionales: propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación	107
Reforma constitucional en el tema de Derechos y Cultura Indígenas (2001)	113
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	123
Numeralia del Foro de Derechos Indígenas y Armonización Legislativa	141

TERCERA PARTE  
ENSAYOS

La consulta y el consentimiento previo, libre e informado como parte del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas en México <i>Anavel Monterrubio</i>	147
Numeralia sobre la población indígena de México y su participación en la producción agropecuaria <i>Gabriela Rangel Faz</i>	163
Cinco tesis sobre un (otro) México indígena (posible) <i>Julio Moguel</i>	187

## PRESENTACIÓN

El día 26 de febrero de 2014 se llevó a cabo en la ciudad de México el foro “Derechos Indígenas y Armonización Legislativa”, distinguiéndose por ser el tercer evento en el año de nivel nacional que sobre el tema indígena se realiza en el país, mérito no menor si se considera que, sobre el asunto, para este 2014 está marcada una agenda local e internacional de grandes vuelos.

El primer evento del año, antecedente de nuestro foro —evento de gran relevancia nacional e internacional—, se expresó en la movilización realizada por el EZLN el 1° de enero, con la celebración del vigésimo aniversario del levantamiento zapatista. Distinguió a dicha conmemoración su carácter festivo, con baile y reuniones de convivio en los cinco *caracoles* conocidos.

El segundo acontecimiento de relevancia se dio a finales de enero (el 31 de enero, para ser más precisos), con la realización de la Primera Reunión de Comunidades, Pueblos y Barrios del Distrito Federal, encuentro en el que “pueblos indígenas, comunidades originarias, barrios autónomos, organizaciones civiles, grupos de indígenas migrantes, ejidatarios y comuneros, colectivos, estudiantes y trabajadores organizados” de la capital del país discutieron problemáticas, quehaceres y exigencias en derechos que les corresponden en su calidad de archipiélago de gran significación dentro del continente nacional indígena.

Agreguemos, para mostrar la *densidad indígena* del calendario de este 2014, y sólo para ejemplificar, que en lo que va del año (escribimos esta presentación en los primeros días de mayo) ya pudimos atestiguar otros dos importantísimos acontecimientos relativos, como fueron, primero, la presentación por parte del Ejecutivo de Oaxaca al Congreso estatal, el 21 de marzo, de una iniciativa extra-

ordinaria dirigida a reformar la Constitución estatal en lo que al tema indígena respecta,<sup>1</sup> y, segundo, la inclusión de un capítulo específico sobre los derechos indígenas en la Constitución reformada durante el mes de abril en el estado de Guerrero.<sup>2</sup> Sin dejar de contar el hecho, no menos significativo, de que hacia finales de abril distintas comunidades indígenas del estado de Sinaloa hicieron lo propio, al presentar una iniciativa de reformas en la temática referida al Congreso del estado, en este caso con la anuencia o acuerdo con el Ejecutivo estatal.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Fue el 9 de agosto de 2013 cuando el Comité Técnico de Expertos, el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca y la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca presentó la propuesta inicial de “Iniciativa” al gobernador del estado, Gabino Cué Monteagudo. Ver la “Propuesta de iniciativa de reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca sobre derechos de los pueblos indígenas y negro afromexicano de Oaxaca”, en *Hacia el reconocimiento de un estado multicultural en el marco del pluralismo jurídico*, Oaxaca, Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, agosto de 2013. Con modificaciones relativamente menores, fue éste el documento que el gobernador de la entidad entregó para su discusión y aprobación al Congreso estatal el 21 de marzo de 2014.

<sup>2</sup> Fue el 8 de abril cuando el gobernador de Guerrero promulgó la nueva Constitución estatal. Entre los contenidos positivos de dicho nuevo marco legal se encuentran el reconocimiento de las comunidades afromexicanas e indígenas como sujetos de derecho.

<sup>3</sup> “Representantes de comunidades indígenas de Sinaloa presentaron ante el Congreso del estado una iniciativa de ley para proteger sus derechos y garantizar la atención a sus condiciones de salud, educación, vivienda y otros problemas que padecen, informó Nubia Citlali Ramos, presidenta de la Comisión de Asuntos Indígenas en la legislatura local [...] La iniciativa, que está en la Oficialía de Partes del Congreso local, fue respaldada por gobernadores tradicionales de comunidades indígenas ubicadas en el centro y norte de la entidad, sobre todo en los municipios de Guasave, Salvador Alvarado, Sinaloa, Ahome, El Fuerte y Choix [...] Desde hace nueve años, dijo, hay una iniciativa similar en el Poder Legislativo, pero ésta ha sido congelada. En el caso de esta nueva propuesta hay modificaciones y fue consensuada con el gobernador Mario López Valdez y dirigentes de partidos [...] [la iniciativa] es resultado de una consulta en un foro estatal, donde los gobernadores pudieron exponer sus propuestas, y externaron sus necesidades; no se hizo al vapor [...] La iniciativa será incluida además en las propuestas que se impulsarán por conducto del Compromiso por Sinaloa, donde participan autoridades estatales, representantes de partidos y legisladores locales, para promover reformas políticas y sociales en el estado [...] Rumaldo Velasco Quiñónez, represen-

Siguen a éstos diferentes encuentros importantes, entre los que destaca, por un lado, la movilización y eventos que durante varios días llevará a cabo el EZLN hacia finales de mayo y principios de junio y, por otro, el convocado por la ONU en Nueva York también durante el mes de mayo, mismo que deberá conducir al Congreso Mundial Indígena a realizarse durante el próximo mes de septiembre.

Regresemos a nuestro encuentro del 26 de febrero, “Derechos Indígenas y Armonización Legislativa”, para destacar los elementos que marcaron su relevancia. No está demás mencionar que el encuentro fue distinguido desde la misma convocatoria: con la presencia coorganizadora — además del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputado que nos honramos en presidir — de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM). Más destacable aún de esta convocatoria fue el hecho de que conllevaron el apoyo y la participación activa de las comisiones indígenas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y la intervención coorganizadora del Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal.

Otro elemento a destacar: nuestro encuentro se llevó a cabo en el Museo de la Ciudad de México, con la presencia activa de Eduardo Vázquez, secretario de Cultura del Distrito Federal. Quepa decir aquí que, en su discurso de bienvenida, él mismo señaló que el Museo podía considerarse como “la casa indígena de México”, pues en el Distrito Federal cohabitan muy diferentes etnias, siendo acaso el espacio que, por densidad, resulta ser favorecido por el mayor número de indígenas en el país.

Tres extraordinarios ponentes abrieron lo que ya es común denominar las “ponencias magistrales”: Rodolfo Stavenhagen (quien por

---

tante de los pueblos indígenas, informó que después de negociar con el mandatario estatal, coincidieron en señalar que estas reformas en materia indígena podrán aprobarse este año [...] Entre las propuestas principales, agregó, están la integración de un consejo consultivo ‘donde estén los gobernadores indígenas y también tengan representación los centros ceremoniales de pescadores indígenas, de jóvenes indígenas, de ejidatarios, mujeres, artesanos’”, *La Jornada*, 26 de abril de 2014.

razones de salud no pudo asistir, pero su ponencia fue leída por una persona distinguida), Martha Sánchez y Pablo Yanes. Ello también distinguió significativamente nuestro encuentro. Distinguió finalmente nuestro evento, en su máximo nivel, la presencia de representantes de los más diversos pueblos y comunidades indígenas del país. Quisiera detenerme en ello.

El número de asistentes rebasó los 250, con una presencia sostenida que se mantuvo en lo fundamental durante todo el día. De éstos, 160 indígenas realizaron su registro, con 40 etnias de 18 estados del país. Mencionemos cada una de esas presencias. Por número de asistentes: Distrito Federal (46), Chiapas (25), Guerrero (16), Estado de México (12), Puebla (diez), Oaxaca (nueve), Veracruz (siete), Michoacán (seis), Sonora (seis), San Luis Potosí (cinco), Baja California (cuatro), Chihuahua (dos), Hidalgo (dos), Jalisco (dos), Morelos (dos), Nayarit (dos), Quintana Roo (dos), Sinaloa (dos).

En cuanto a su origen indígena, el registro integró: afromexicanos, amuzgos, chinantecos, chintalolos, coras, cuicatecos, cucapás, chatinos, guarigíos, huaves, kiliwas, kumiais, mames, mayas, mayos, mixes, mazahuas, mazatecos, mexicas, mixtecos, náhuatls, otomíes, paipais, pimas, popolucas, purépechas, rarámuris, pames, teenekes, triquis, tzeltales, tzotziles, tojolabales, tlapanecos, tepehuanes, wixárikas, yaquis, zapotecas, zoques.

¿Quiénes más participaron en el foro? No mencionaré por sus nombres a las instituciones civiles, sociales y académicas que nos acompañaron. Baste decir que no menos de 15 instituciones educativas de nivel medio-superior y superior de todo el país inscribieron presencias relevantes.

Todas estas entidades fueron los componentes básicos con los que se selló el éxito del encuentro.

\*\*\*

No haremos mención de otros elementos que distinguieron el foro indígena del 26 de febrero pasado, pues los documentos y escritos

que integran este libro justamente dan cuenta de ellos. Sólo quede entonces agradecer a todos aquellos que ayudaron en la organización del encuentro: a los voluntarios miembros del CESOP y de la CDPIM que cubrieron tareas de registro, relatorías, coordinación de mesas de trabajo, despliegue de tareas operativas. A las autoridades de la Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal. A los directivos y miembros del Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal. Al conjunto de los asistentes.

Queda nuestro firme compromiso el seguir apoyando en lo posible toda reunión, debate, foro o convergencia relativos a la temática de nuestro encuentro, en el entendido de que este año y el que sigue marcarán nuevos caminos, esperamos favorables, para los pueblos y comunidades indígenas de México.

*Rafael Aréstegui*  
Director del Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública



PRIMERA PARTE  
EL FORO DERECHOS INDÍGENAS  
Y ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA





PALABRAS DE BIENVENIDA DE EDUARDO VÁZQUEZ,  
SECRETARIO DE CULTURA DEL GOBIERNO  
DEL DISTRITO FEDERAL

Muy buenos días, sean todos bienvenidos.

Tengo entendido que están registrados más de 40 representantes de diferentes pueblos y alrededor de 70 organizaciones indígenas de todo el país, de tal forma que hay en este foro una amplia representación de la población indígena de México, reunidos ahora en ésta, su casa, el Museo de la Ciudad de México.

He preparado unas palabras a modo de bienvenida, agradezco mucho la presencia en este acto y saludo a todos los compañeros, tanto del gobierno del Distrito Federal, como del gobierno Federal, legisladores, senadores y diputados, y miembros de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México y representantes de las diferentes organizaciones.

En la esquina que sostiene esta casa habita una serpiente de piedra de la antigua Tenochtitlán, serpiente de agua, Dios del agua transformado en piedra, Dios que trae las lluvias, lluvias que generan fertilidad. Es un honor recibir a los representantes indígenas de México en nuestra casa de agua. Esperemos que bajo el cobijo de la serpiente de la fertilidad mexicana se auspicie una reunión llena de fuerza y de visiones propias a sus valores y voluntades.

La casa de los mexicas, Tenochtitlan, ya era una ciudad diversa. Hoy en día, medio millón de indígenas habita en la capital de México, y un millón en el conjunto de la cuenca de Anáhuac donde se asienta la gran metrópoli.

Siendo una ciudad indígena, la ciudad de México es también la capital de todos los mexicanos: centro de la República e, idealmente, el gran cobijo de nuestra diversidad. Esta representatividad de los pueblos indígenas, sin embargo, la vivimos acompañada por males

tales como los de la discriminación, la invisibilidad y el silenciamiento.

Al igual que en las sierras, los desiertos, el altiplano y las costas, en la ciudad de México los pueblos ancestrales han recibido el mismo trato asimétrico. Es por eso que desde hace años ha comenzado un largo caminar de los conglomerados indios del país para exigir lo que les fue negado desde hace 493 años. Pero hoy los fundamentos de esa lucha, como la serpiente de piedra que sostiene y es basamento de esta casa, nos convocan, nos hacen ser parte de las mismas demandas.

Silenciosamente, los hermanos indígenas llegan todos los días, desde hace cientos de años, a esta ciudad. Traen un capital cultural que les permite, en un contexto adverso, identificarse, fortalecerse y reproducir formas de organización que le son propias. Del campo a la ciudad, muchos de ellos se fueron de sus comunidades de origen para seguir estando.

Para ellos queremos trabajar; para ustedes queremos trabajar, tanto en la visibilización de sus culturas como en el acompañamiento de sus instituciones y comunidades, en el proceso de elaboración de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos, Barrios Originarios y Comunidades Indígenas del Distrito Federal.

La lucha indígena que levanta la voz y que desde 1994 no ha dejado de hacerse oír con énfasis y claridad no sólo forma parte de la reconstitución del tejido social, violentado por el narcotráfico, la violencia sistémica, la injusticia social y la corrupción política; nos ilumina además en el camino hacia una nueva ciudadanía participativa e incluyente.

Es necesario, por tanto, forjar una nueva relación entre las comunidades y las instituciones del Estado. Este Estado que hasta ahora les ha fallado a los pueblos indios, y que no ha dado cabida a los ciudadanos ni a las comunidades. Los pueblos indígenas reclaman hoy una nueva relación en la que las políticas públicas que les conciernen se lleven a cabo a través de acuerdos explícitos, con procesos de consulta que sean transparentes, de buena fe y con formatos de inter-

vención que ofrezcan toda la información que se requiera. Y, más aún, reclaman que sus propias estrategias de vida y desarrollo sean recogidas por el Estado y otros segmentos de la sociedad para ser puestas en marcha.

Estas decisiones atañen también al patrimonio cultural de pueblos y comunidades indígenas, idea o concepto que comprende las lenguas, las costumbres, los territorios-paisaje renombrados y vividos, la riqueza natural, los lugares históricos, etcétera, bienes que deben ser salvaguardados bajo los propios criterios de gestión y apropiación de los referidos conglomerados indígenas. Porque son y han sido los propios pueblos indios los que, con su andar en la tierra, han protegido el territorio y sus riquezas, que incluyen, por ejemplo, los nacimientos de las cuencas de agua que nutren cientos de miles de hectáreas de riego, o la diversidad de semillas que han domesticado desde hace miles de años (como el maíz, la principal entre ellas). Todo esto debe ser protegido, con garantías para que sus dueños, las culturas ancestrales de México, sigan siendo sus custodios y beneficiarios primarios.

Así pues, desde esta idea y esta plataforma de unificación de esfuerzos, nos proponemos trabajar juntos en sentido contrario a los intereses económicos que, en el camino trazado de privatizaciones y despojos, devastan naturaleza, comunidad y nación; intereses representados, entre otras fuerzas nocivas, por ciertas industrias no sostenibles, por la especulación inmobiliaria o por una minería que envenena el agua, explota al ser humano y destruye el medio ambiente.

Por todo esto, en el marco de este evento, nos sumamos al clamor y lucha indígenas por el fortalecimiento de la convivencia comunitaria y el respeto y validación de derechos esenciales.

A sus 18 años de vida, ha llegado la hora de que vivamos el cumplimiento cabal de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Reitero entonces a ustedes mi saludo y bienvenida a este Museo de la Ciudad de México, por parte de la Secretaría de Cultura y del Gobierno del Distrito Federal.



INTERVENCIÓN DE JAIME MARTÍNEZ VELOZ,  
COMISIONADO PARA EL DIÁLOGO  
CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO

**A** migas y amigos participantes en este encuentro:

Reciban todos los presentes un saludo fraternal del licenciado Miguel Ángel Osorio Chong, secretario de Gobernación del gobierno federal, quien, por mi conducto, expresa su deseo de que los resultados de este foro contribuyan a allanar el camino para la construcción de una nueva, mejor y fructífera relación entre el Estado mexicano y los pueblos originarios de nuestro país.

En este día nos reunimos en el marco de la celebración del 18 aniversario de la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (signados el 16 de febrero de 1996), y ante la perspectiva de la celebración, en septiembre próximo, de la Cumbre Mundial de los Pueblos Indígenas, convocada por la Organización de las Naciones Unidas. Pero nos reunimos, sobre todo, en el marco de un contexto nacional en el que los pueblos indígenas de México reclaman un cambio de fondo en su relación con el Estado mexicano.

Quede dicho aquí, y no de paso, que los acuerdos de San Andrés Larráinzar fueron resultado del proceso de construcción de acuerdos y consensos de mayor horizontalidad y participación de que se tenga memoria en la historia del México moderno.

Quizá sea un dato menor para algunos, pero ésta es la primera ocasión, después de la reforma de 2001, que un gobierno federal retome tema y debate en torno a los Acuerdos de San Andrés; tema que, sabemos, quiso esconderse durante años debajo de la alfombra. Quizás hoy no encontremos todas las respuestas para nuestras preguntas, o quizá se produzcan ahora más preguntas que respuestas; pero con lo que acabo de referir el tema de San Andrés Larráin-

zar deja de ser un tabú para convertirse en un referente político, histórico y moral que lleve a reabrir el debate no sólo sobre la temática indígena, sino sobre el México al que aspiramos.

Fue el 16 de febrero de 1996, decíamos, después de un largo y complicado proceso de negociación entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), cuando se firmaron los primeros acuerdos entre ambas delegaciones. Dichos acuerdos fueron pactados en el marco de una negociación amparada por la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión el 11 de marzo de 1995.

Y agreguemos, para reafirmar la relevancia del pacto referido, que los Acuerdos de San Andrés Larráinzar fueron el resultado de un proceso de negociación que contó con el respaldo, la autoridad y el compromiso de todas las fuerzas políticas del país y de todas las instituciones de la República.

La elaboración de la iniciativa de modificaciones constitucionales en materia indígena derivada de dichos acuerdos fue redactada en San Cristóbal de las Casas por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) en noviembre de 1996, por acuerdo de las partes: el gobierno federal y el EZLN.

La iniciativa de ley fue una transcripción puntual de los acuerdos de paz firmados. El contenido de la iniciativa de ley indígena de la Cocopa fue el contenido de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, ni más ni menos.

\*

A 18 años de la firma de los Acuerdos de San Andrés vivimos una realidad de fuertes contrastes. En el plano nacional e internacional, a pesar de la reforma indígena acotada por el Congreso de la Unión en 2001, se han producido una serie de avances jurídicos normativos importantes, entre los que destacan:

- La Declaración de la ONU en materia de Derechos y Cultura Indígena;
- La elevación a rango constitucional de los Tratados Internacionales, entre ellos el Convenio 169 de la OIT;
- La Resolución del Tribunal de la Suprema Corte de México dirigida a que toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana, incluyendo la formada por litigios de los que México no ha sido parte, resultara obligatoria para los jueces mexicanos, bajo el principio de que ello fuera aplicable siempre que fuera más favorable a la persona;
- 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. Los criterios de este Protocolo echan por tierra todas las mentiras y pretextos que han impedido hasta ahora concretar los esfuerzos de paz realizados desde el levantamiento armado de los zapatistas del primero de enero de 1994.

Todos estos avances normativos, sin embargo, contrastan con los datos oficiales con los que se registran las condiciones sociales y económicas de pueblos y comunidades indígenas.

Con base en estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008 y 2010, la pobreza se ubicaba en un promedio nacional de 44.5 por ciento en 2008 y de 46.2 por ciento en 2010, mientras que en la población indígena aquélla casi se duplicaba. En 2008, el 75.9 de los indígenas era pobre, y en 2010 este rubro ascendía a 79.3 por ciento. Es decir, ocho de cada diez indígenas se encontraba en condiciones de pobreza.

De acuerdo con el Coneval, el 52 por ciento de la población nacional vive con un ingreso por debajo de la línea de bienestar general, mientras que en la población indígena este rubro asciende hasta el 80.3 por ciento. De igual forma, según los propios datos oficiales, el 19.4 por ciento de la población mexicana tiene en la actuali-



dad un ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo, pero en las poblaciones indígenas este indicador asciende al 52 por ciento.

Esto revela la realidad contrastante entre los promedios nacionales y la situación dramática que viven las comunidades indígenas. En cada uno de los indicadores referidos, la diferencia entre las carencias nacionales y las que padece la población indígena son abismales.

En materia de rezago educativo la media nacional es de 20.6 por ciento y en los indígenas es de 48.6 por ciento. En carencia de servicios de salud el país tiene un déficit del 31.8 por ciento y con los indígenas esto asciende a 37.2 por ciento. En el caso de carencias por seguridad social, el promedio nacional marca el 60.7 por ciento, mientras que el indígena es del 83.5 por ciento. En cuanto a las carencias de calidad de espacios en la vivienda, el porcentaje nacional se ubica en 15.2 por ciento, mientras que en las comunidades indígenas es del 42 por ciento. Sobre la carencia de servicios básicos en la vivienda, el promedio nacional asciende a 16.5 por ciento, mientras que con los indígenas llega al 50.6 por ciento. Y en cuanto a la carencia de alimentación, el promedio nacional es de 14.9 por ciento mientras en las zonas indígenas registra un 40.5 por ciento.

Frente a esta situación se ha implementado por la actual administración federal un importante programa de obras y servicios para atender parte de estos enormes rezagos; pero a contrapunto del hecho preocupante de que, aparte de la pobreza referida, los pueblos y comunidades indígenas del país tienen que enfrentar una agresiva política de despojo de sus tierras, territorios y recursos naturales.

Una línea de despojo pesa en particular: de 1993 a 2012 se otorgaron 43 675 concesiones mineras, lo que representa una superficie territorial de 95 765 800 hectáreas. Ello representa casi la mitad del país, con datos acumulados en los sexenios de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón.

Del año 2000 a 2010 se produjeron 420 toneladas de oro, cuando en tres siglos sólo se extrajeron 190 toneladas. Es decir, en diez

años se produjo más del doble del oro que se produjo en más de tres siglos de la Colonia.

¿Cuánto de esta riqueza se produjo para incrementar los niveles de bienestar de la población, y en especial de los pueblos y comunidades indígenas? ¿A cuánto ascienden los ingresos que las multinacionales dejaron en nuestro país? ¿Cuáles han sido los daños al medio ambiente ocasionados por esta política y cuáles son las garantías o los compromisos de reparación que han contraído en este rubro las compañías mineras? ¿Cuáles han sido las contribuciones de esta política para mantener la cohesión social a la que aspiramos los mexicanos? ¿Cuáles son los instrumentos de verificación que tenemos como país para garantizar que la exportación de materiales hacia otros países del mundo no llevan incorporados materiales de naturaleza nuclear? ¿Cuáles han sido los mecanismos que se han utilizado para evitar que las comunidades indígenas o rurales sean presa del crimen organizado, entidad que, como todos sabemos, ha encontrado en la explotación mineral otra fuente ilegal de ingresos?

En este contexto creo que todavía existen más preguntas que respuestas.

Frente a estas contrastantes realidades ahora decimos, sin temor a equivocarnos, que al amparo de los nuevos marcos nacionales e internacionales en materia de derechos indígenas no existe ningún argumento válido que impida el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.

Ante el conjunto de fenómenos sociales y movilizaciones generadas por la implantación, en territorios indígenas, de proyectos de despojo como los mencionados, decimos que los Acuerdos de San Andrés pueden constituir una guía y ruta de trabajo viable para enfrentar de modo importante algunos de estos problemas. Los Acuerdos de San Andrés no eliminarán las contradicciones existentes entre los diferentes actores sociales y políticos, pero constituyen una plataforma de encuentro que nos permitirá procesar las diferencias.

Los Acuerdos de San Andrés no son un punto de llegada sino un punto de partida para el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas de México.

Es necesario encontrar la fórmula que nos permita construir un México donde el fomento al desarrollo y al progreso no esté reñido con el respeto a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y rurales del país.

Ante esta situación, el gobierno federal ha planteado, en el Plan Nacional de Desarrollo, el compromiso para impulsar un Acuerdo Nacional para el Bienestar, el Respeto y el Progreso de los Pueblos Indígenas de México, que contemple los instrumentos necesarios para su implementación.

Este compromiso debe contener iniciativas de Ley de modificaciones de carácter constitucional, la revisión de leyes reglamentarias, la elaboración de la Ley General de Consulta Indígena, la adecuación de las instituciones mexicanas a la nueva constitucionalidad, así como la elaboración de políticas públicas que permitan a los pueblos ser sujetos y no objetos de las mismas.

Al mismo tiempo, la Secretaría de Gobernación ha establecido en el Programa Sectorial 2013-2018, publicado el pasado 12 de diciembre en el *Diario Oficial de la Federación*, el compromiso de impulsar la armonización de la Legislación Nacional con la Declaración de las Naciones Unidas en materia de derechos indígenas y con los tratados internacionales.

Por ello este foro, organizado por el Centro de Estudios de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México de la Secretaría de Gobernación tiene como propósitos iniciales:

1. Establecer un intercambio de experiencias entre pueblos y comunidades indígenas que nos permita aprender de sus vivencias y sus luchas en favor de sus derechos y de la construcción de un México mejor;

2. Construir un mecanismo de articulación y enlace que permita la construcción de las condiciones y la correlación de fuerzas necesarias para el fortalecimiento de una nueva iniciativa política de corto, mediano y largo alcance, dirigida a conquistar un nuevo marco jurídico y una institucionalidad más fuerte adecuada a los requerimientos de una interculturalidad vigorosa y democrática;
3. Establecer una método de trabajo conjunto y colegiado entre las dependencias del Poder Ejecutivo, las comisiones legislativas del congreso de la unión y representantes de los pueblos indígenas, para el establecimiento de un programa de trabajo que nos permita concretar los compromisos institucionales mediante la construcción de consensos a lo largo y lo ancho del país, donde los actores principales del proceso sean los pueblos indígenas de México.

Por ello tenemos el firme propósito de que este foro contribuya al proceso de armonización legislativa en curso, como construcción de todos.

Ésta es la voluntad del Ejecutivo federal consignada en los compromisos institucionales contraídos con el país.

Éste es el compromiso que habrá de guiar nuestros esfuerzos en los próximos meses.

Muchas gracias, y el mejor de los deseos para los resultados de esta importante reunión de trabajo.



PALABRAS DEL DIPUTADO SEBASTIÁN DE LA ROSA  
EN EL FORO DE DERECHOS INDÍGENAS  
Y ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

Señoras y señores representantes de los pueblos y comunidades  
Indígenas de México,

Señoras y señores embajadores o representantes de países que  
comparten con nosotros la condición de ser naciones de integración  
pluricultural,

Señoras y señores representantes de los poderes Ejecutivo, Legis-  
lativo y Judicial de nuestro país,

Señoras y señores académicos, investigadores o estudiosos de la  
problemática indígena de México y de otros países,

Amigas y amigos todos:

Si en México existen municipios y comunidades que, como los mi-  
choacanos de Cherán y de Caltzontzin, hoy por hoy son defenso-  
res acérrimos de su condición autonómica como pueblos indígenas,  
no es porque se les haya ocurrido de pronto subirse al carro de una  
moda que ofrezca algunos réditos políticos, sociales o económicos.

Si la CRAC, en el estado de Guerrero, ha estado labrando desde  
hace tiempo una inscripción sustantiva en tareas vitales de la vida  
regional, no es porque con ello se diviertan y encuentren maneras  
de hacer valer su presencia en los planos políticos estatales.

Si el EZLN mantiene en el estado de Chiapas una presencia regio-  
nal de gobiernos autónomos no es tampoco porque no tengan otra  
cosa que hacer y les guste jugar a ser oposición política en los planos del  
México moderno.

Todas estas luchas y exigencias provenientes del México indígena,  
del México profundo, viven y gozan de cabal salud porque responden  
a un derecho ancestral que legítimamente corresponde a los pueblos y  
comunidades indígenas de México, y que han venido planteándose,

como exigencias de transformaciones de fondo en el plano constitucional, en muy diversos tiempos y en muy diversos ámbitos.

Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que hace unos cuantos días cumplieran sus 18 años de vida, y que este encuentro conmemora, constituyen sin lugar a dudas el parteaguas mayor de dicha exigencia de transformaciones. Con avances en la materia que fueron escamoteados y dejados de lado por la reforma constitucional de 2001, y que aún ahora no han querido ser reconocidos en el plano constitucional.

Hay que decir en este punto que la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), encabezada en esas fechas por el entonces diputado Jaime Martínez Veloz, realizó un ejercicio de “traducción” de dichos acuerdos al plano legislativo, desde un respeto encomiable a la letra signada de dicho acuerdo. Pero la reforma constitucional en la que derivó tal esfuerzo de negociaciones y de lucha, si bien recogió algunos elementos no despreciables, trukeó lo sustancial.

Veamos. Los Acuerdos de San Andrés incorporaron:

- El reconocimiento de las comunidades indígenas como “entidades de derecho público”, aceptando en consecuencia sus “sistemas normativos internos” en condiciones en que aquéllas podían hacer valer su autonomía “en sus tierras y territorios”;
- El reconocimiento de formas propias de organización social y política de los indígenas;
- 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 dentro de una sola entidad, o municipios colindantes de dos entidades vecinas), dirigidas a permitir la integración regional de espacios pluriétnicos de gobierno.

Pero las reformas constitucionales de 2001 trukearon el espíritu y la letra de San Andrés, porque:

- Evitó señalar que el acceso al uso y disfrute de recursos naturales se daría en sus tierras y territorios, sustituyendo el enunciado por “los lugares que ocupan y habitan”;
- Se agregó a esta definición limitativa otra que colocó a las comunidades indígenas en condiciones claramente desventajosas, al determinar que tenían derecho al “uso y disfrute preferente de los recursos naturales en los lugares que habitan y ocupan”;
- Se insertó la ratificación de la política indigenista con base en un listado simple de programas sociales;
- Se suprimió de la propuesta el contenido planteado para el 115 constitucional, que era un puente de acceso para la reivindicación del ejercicio de los derechos que daban contenido a la autonomía;
- El derecho a la asociación quedó delimitado para las comunidades indígenas, argumentando que ya existía para los municipios;
- Se hizo a un lado el reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público, estableciendo que eran “entidades de interés público”;
- Se delegó a los estados la determinación de los alcances que conviniera dar al ejercicio de la autonomía.

\*\*\*

Hoy, a 18 años de su firma, los Acuerdos de San Andrés muestran su vigor y pertinencia. Mucho ha llovido desde que se firmaron en 1996, pero no pocos acontecimientos, desde entonces, muestran que lo que allí se había establecido marcaba una ruta franca de salida a la problemática indígena del país.

Con un añadido del que no pueden enorgullecerse quienes se negaron a convertirla en letra legislativa: los Acuerdos de San Andrés reaparecen ahora convertidos en movilización y exigencia. O en el establecimiento en los hechos de un cuarto piso de poder y gobierno.

Pero, ¿dónde estamos parados ahora? ¿Cuáles son las exigencias del presente? ¿Por qué hemos creído pertinente convocar a un foro para discutir la temática indígena de México?



Porque a pesar de todo ha habido algunos avances importantes que conviene rescatar; porque en el plano internacional se ha seguido avanzando con elementos de cambio que hoy influyen o pueden influir determinadamente en nuestro México; porque las comunidades y pueblos indígenas de México no han bajado la guardia y tienen propuestas significativas a analizar, debatir y considerar en el plano de las reformas legislativas.

Se habla en este evento de la posible y necesaria “armonización legislativa”. ¿Qué se requiere y qué se puede armonizar?: los distintos cuerpos de ley, encuadres legislativos y avances nacionales e internacionales en materia de derechos indígenas que se han ido enunciando y aprobando desde los últimos años del siglo pasado.

Cabe tomar en cuenta, en dicho proceso de armonización, entre otros, los siguientes elementos:

- La incorporación a la legislación actual del derecho a la consulta por parte de pueblos y comunidades indígenas, elemento que ya se enunciaba en el Convenio 169 de la OIT pero que no ha adquirido fuerza de ley en el nivel constitucional ni en leyes secundarias;
- La revisión de los términos constitucionales con que se pretendió responder a la letra y el contenido de los Acuerdos de San Andrés, entre los que destaca el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho y otros elementos que ya hemos enunciado;
- El enriquecimiento del marco constitucional y de legislación en la materia, a partir de las recomendaciones de la ONU; entre ellas, la marcada por la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas del 13 de septiembre de 2007, donde se establece, entre otras líneas relevantes, el derecho de los pueblos indígenas en el ejercicio de la libre determinación, aplicado al “derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”.

- La valoración de avances específicos en materia de reconocimiento de derechos de pueblos y comunidades indígenas a partir de diversos casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- La revaloración de los tratados en nuestro orden jurídico a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, con la que se incorporan los derechos humanos internacionales (entre ellos los derechos indígenas) a la Constitución;
- La valoración o revaloración del sistema de concesiones sobre uso y disfrute de las tierras indígenas en materia de explotación, como en el caso, tremendamente oneroso y atentatorio de derechos, de las explotaciones mineras;
- La revisión de los avances en reformas legislativas y de políticas públicas en la materia desarrolladas en distintos estados del país, entre los que destacan Oaxaca, San Luis Potosí, Guerrero, Distrito Federal. Dentro de este marco, revisión y valoración de:
  - Disposiciones como la del decreto con el que se reformó el artículo 10 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, así como el artículo correspondiente a la Ley 701 en materia de seguridad y justicia indígena de la misma entidad federativa.
  - Avances en materia indígena en el Distrito Federal, a partir del acuerdo por el que se creó el Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal, en 2007 (*Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 21 de marzo de 2007); de la realización del Congreso de Pueblos Originarios, Indígenas, Núcleos Agrarios, Organizaciones Civiles y Tradicionales de la Ciudad de México en 2011; así como de las disposiciones de la Asamblea Legislativa de 2013 por las que se convoca a la integración del Comité de Mecanismo de la Metodología y el Seguimiento de la Consulta Indígena.



## LA NACIÓN ANTE EL RETO DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

*Rodolfo Stavenhagen*

En octubre del año pasado (2013) el gobierno mexicano presentó su segundo informe de desempeño al Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas bajo el Mecanismo de Examen Periódico Universal. En este documento el gobierno señala algunos progresos realizados en materia jurídica, en primer lugar el nuevo artículo primero de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos dedicado a los derechos humanos (adoptado en 2011).

Con un tono de satisfacción, el documento anuncia que:

México se presenta a la segunda evaluación del MEPU como un Estado que ha logrado avances trascendentales para garantizar la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, y que está decidido a no sufrir retroceso alguno en esta materia, gracias al trabajo conjunto entre los poderes del Estado, la sociedad mexicana y la comunidad internacional.

En cuanto a la población indígena, que merece muy poco espacio en este informe, se indica brevemente las actividades de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y se afirma que

[...] un reto fundamental es potenciar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida política del país, reconociendo sus usos y costumbres.

También se informa que

Entre 2009 y 2012 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido cinco tesis de jurisprudencia y

doce criterios relevantes relacionados con el tema de los usos y costumbres de las comunidades indígenas, los cuales se encuentran en, por lo menos, 40 sentencias.

Aunque se puede suponer que así sea, el informe no menciona si estas tesis y sentencias son favorables a los derechos de los pueblos indígenas.

Por lo demás, el informe reconoce que los casi 16 millones de indígenas que viven en más de 64 mil localidades aún presentan “un importante rezago en derecho a la alimentación, salud, educación y acceso a la justicia”.

Más importante aún que este breve diagnóstico, basado en datos que genera el propio Estado, el gobierno anuncia en la ONU que:

En febrero de 2013 se creó la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, para asegurar el respeto a sus derechos humanos y su libre determinación y autonomía. Asimismo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales desarrolla un plan de trabajo para garantizar el cumplimiento del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas en el sector ambiental, conforme a los criterios establecidos en el Convenio 169 de la OIT. El plan de trabajo se centra en la capacitación de servidores públicos y el desarrollo de mecanismos específicos para garantizar la debida ejecución e implementación de la consulta.

Finalmente, el informe concluye que:

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.

En una nota de pie de página el gobierno asienta que éstas son consideraciones prioritarias.

Yo creo que por esto estamos reunidos aquí el día de hoy: “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”.

Sabemos, los aquí reunidos, que en la realidad no todo es como se anuncia en el extranjero. Es necesario reconocer los avances efectivos que hubo a lo largo de los últimos 20 años, aunque igualmente necesario es remarcar los retrocesos y las omisiones. Esta afirmación aparentemente sencilla tiene diversas vertientes, porque lo que puede ser un avance para unos es un retroceso para otros. Tomemos un solo ejemplo del ámbito jurídico al que da mucha importancia el informe ya mencionado. El artículo 2º de la Constitución, reformado en 2001, reconoce y garantiza a los pueblos indígenas el “uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades”. Asimismo, el artículo 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por México, señala que los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que México firmó (y promovió) en 2007 establece que los pueblos indígenas tienen derecho a sus tierras, territorios y recursos, y los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos.

Pero he allí que el Estado mexicano hizo exactamente lo contrario, cuando en la ley minera de 1992 da preferencia a las compañías mineras sobre los recursos naturales de los pueblos indígenas. Y con ello resulta que en la práctica una ley secundaria adquiere mayor rango que la propia Constitución.

Se podrían citar muchos ejemplos adicionales, que numerosos asistentes a este foro sin duda conocen mejor que yo.

Debemos admitir que lo poco que se ha logrado en materia de derechos indígenas se lo debemos a los movimientos y organizaciones indígenas que hicieron su aparición el escenario nacional (muchas veces con enfoque particularmente regional, municipal o local), a

partir de las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado. Éste fue un paulatino proceso de organización y toma de conciencia de distintas asociaciones en torno de demandas específicas como el derecho a la tierra, las cuestiones ambientales, la posesión o control de recursos naturales y de sobrevivencia como el agua y los bosques; el ejercicio de los usos y costumbres y el autogobierno de las comunidades; la libertad de comercio y la libertad de expresión, organización y manifestación, que con tanta frecuencia han sido violadas por autoridades gubernamentales en distintos niveles.

Este proceso de maduración de la movilización indígena y su progresiva consolidación como nuevo actor político en el escenario nacional tuvo su punto de inflexión con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994. No es coincidencia, por supuesto, que este año de 2014 marque el vigésimo aniversario de la aparición simultánea de dos eventos de enorme importancia para el país: el movimiento zapatista y la entrada en vigor del tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Uno es la contraimagen del otro. Mientras que el TLC anuncia el crecimiento, la modernidad y la prosperidad, el zapatismo reclama a la nación mexicana 500 años de olvido, colonialismo, explotación, marginación y discriminación. Sobre esta base debe ser constituido todo intento de reanudar un diálogo medianamente serio y significativo entre el Estado y el movimiento zapatista, entre la nación mexicana y los pueblos indígenas.

A 20 años de distancia el TLC no ha podido cumplir con sus promesas, ni han desaparecido — más bien al contrario — las razones que dieron lugar al levantamiento zapatista. El último intento de diálogo naufragó en 1996, con la interrupción de las negociaciones de paz en el municipio de San Andrés Larráinzar (llamado Sakamch'en de los Pobres por los indígenas) en Chiapas.

A principios de aquel año de 1996 se firmaron los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígenas. Pero quedaron sin negociar otros temas igualmente importantes.

Pasaron más meses de controversias abiertas y conversaciones discretas entre los actores para que la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión preparara un texto conocido como la “Ley Cocopa”, documento que en teoría sería la base de la nueva legislación prevista en los acuerdos. Pero, contrariando los compromisos que había asumido, el gobierno decidió no proceder con la legislación, traicionando así las esperanzas que las negociaciones habían despertado entre los pueblos indígenas y buena parte de la opinión pública nacional. Los zapatistas se retiraron del diálogo y el conflicto se estancó en una “paz armada” salpicada de “guerra de baja intensidad” por parte de las fuerzas federales y estatales.

Ahora, en 2014, a 18 años de haberse firmado aquella paz a medias, podemos plantearnos la pregunta de si existe la posibilidad o la oportunidad de reabrir un debate nacional sobre la relación de los pueblos indígenas con el Estado mexicano y con la nación mexicana en su conjunto. Espero que este foro nos pueda dar una respuesta.

El nuevo artículo 2º de la Constitución “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía”.

Como han señalado diversos analistas, la reforma constitucional en materia indígena representa una modificación fundamental del principio de constitución de la nación mexicana; con ella el poder constituyente reconoció principios inéditos: el pluralismo cultural, el pluralismo político y el pluralismo jurídico, que marcan la pauta del país hacia un Estado pluricultural de derecho.

No tardaron en plantearse numerosas críticas a la nueva ley indígena. El EZLN y organismos afines rechazaron la reforma porque el texto no se atuvo a la Ley Cocopa (que había sido negociada con los zapatistas). También se criticó el hecho que el Congreso no procedió a una amplia consulta con organizaciones y pueblos indígenas como debió haberlo hecho de acuerdo con los compromisos que asumió al ratificar el Convenio 169 de la OIT. Pero el grueso de la oposición se ha centrado en algunas formulaciones sustantivas del nuevo texto constitucional. Al reconocer el derecho de los pueblos indíge-



nas a la libre determinación, la ley indígena afirma el carácter de estos pueblos como sujetos de derecho público, pero al mismo tiempo deja a la competencia de las entidades federativas establecer las características de este derecho y las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como “entidades de interés público”.

El descontento generado por la forma en que el Poder Legislativo despachó la iniciativa presidencial en materia indígena tuvo por consecuencia que varios estados federales no ratificaran la reforma constitucional, por lo que hasta 2008 solamente 14 entidades federativas habían llevado a cabo sus propias reformas respectivas, mientras que otras siete estaban en proceso de hacerlo. Cinco estados más adoptaron leyes en materia indígena hasta el año 2012.

Poco después de su adopción, la reforma constitucional fue impugnada en una controversia constitucional interpuesta por más de 300 municipios indígenas en el país. Sin embargo, la Suprema Corte, en un cuestionado y cuestionable fallo, decidió en 2002 que la controversia era improcedente. Varias organizaciones indígenas presentaron también una queja ante la Organización Internacional del Trabajo, alegando que la manera en que el Congreso legisló la reforma constitucional en materia indígena constituía una violación al Convenio 169 ratificado por México. Distintas voces, incluyendo 100 diputados, pidieron al Congreso reabrir el debate, tomando en cuenta las numerosas demandas de organizaciones indígenas y de derechos humanos en el país, y que modificara el texto con mayor respeto a la versión original de la Ley Cocopa y los Acuerdos de San Andrés.

El país ha cambiado desde aquellos días de 1996 y, a mi juicio, sería difícil reconstruir el ambiente propicio a la negociación que durante un breve momento histórico alentó las esperanzas de los pueblos indígenas del país. Los gobiernos panistas que ocuparon el Poder Ejecutivo durante 12 años se alejaron del tema. El zapatismo se dedicó a establecer sus autonomías comunitarias y municipales en Chiapas y prefirió no construir alianzas con las fuerzas políticas partidistas del México oficial. Las diversas organizaciones indígenas tomaron, por

lo general, sus propios caminos, aunque algunas mantienen sus contactos y acaso vínculos con el EZLN.

El Consejo Nacional Indígena sigue en vías de construcción a nivel regional y nacional. Los medios de comunicación nacionales e internacionales ya no mantienen el mismo interés de antes en la rebelión zapatista. Las tendencias conservadoras y represoras van cobrando fuerza en todos los sectores, como resultado del TLC y el dominio del capitalismo depredador y globalizador. En buena parte del país las luchas indígenas se han focalizado una vez más en los conflictos locales que tienen efectos inmediatos en las condiciones de vida de la gente.

Hoy, debido a los procesos señalados anteriormente, se han entreabierto nuevas vías para la defensa de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, pero las rendijas son angostas y detrás de las puertas se mantienen los bloqueos institucionales históricos, apoyados por los intereses fácticos que se han adueñado del poder político en nuestro país.

Gracias a la contrarreforma agraria de 1992 y la creciente privatización de la propiedad agraria, numerosos territorios indígenas (principalmente bajo la forma de propiedades ejidales y comunales) se han desintegrado y han perdido su capacidad de sostener las actividades que los pueblos indígenas necesitan para su sobrevivencia. Situación que se agravó durante décadas por la falta de políticas públicas de apoyo a la economía campesina. Esta situación ha conducido a numerosos focos de conflictos sociales y políticos en el país, protagonizados por comunidades indígenas en defensa de sus territorios y recursos ante lo que es de hecho una forma de neocolonización del México indígena.

Los estudios han identificado decenas de conflictos en diversas regiones que enfrentan a las comunidades con las empresas mineras, y también con frecuencia con las autoridades locales y estatales; lo que a menudo conlleva a incidentes de violencia, sin que el gobierno federal, que prácticamente regala las concesiones mineras a los grandes consorcios extranjeros, haya podido poner un alto a esta rapiña.

La actividad extractivista 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 (como en el Istmo de Tehuantepec), o de proyectos de construcción de plantas hidroeléctricas (como en Guerrero y en Nayarit), 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 con frecuencia perseguidos ya que la criminalización de la protesta social es una de las violaciones persistentes de los derechos humanos (de las cuales los indígenas suelen ser víctimas).

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, a los cuales no se ha prestado suficiente atención.

De ahí que no basta reformar leyes y reglamentar los principios constitucionales (lo que debe ocurrir, por supuesto), como el proyecto de ley indígena recién presentado en Oaxaca (agosto de 2013). Es necesario asegurar el cumplimiento de las normas de derechos

humanos a través de políticas públicas eficaces y, sobre todo, con la plena participación de los pueblos interesados. Entre los derechos ya garantizados a nivel internacional está el derecho a la consulta libre, previa e informada. En México ese derecho aún no se ha legislado, pero los indígenas y las organizaciones de derechos humanos demandan, con justa razón, que sea aplicado y respetado.

Ha resultado muy fácil para el gobierno y las empresas simular la aplicación de este derecho a la consulta, en vez de respetar plenamente la voluntad de las comunidades indígenas mediante la participación efectiva y responsable de ambas partes. La (no) aplicación de este derecho no puede seguir siendo un pretexto más para violar los derechos humanos.

En la escasa aplicación del derecho a la consulta previa ya se advierten las dificultades que su implementación conlleva. Se han documentado numerosos casos en que autoridades corruptas se alían con intereses empresariales o caciquiles para negar a los pueblos indígenas el ejercicio libre de este derecho humano. Con frecuencia ellos no disponen de la información previa necesaria para conocer a fondo las implicaciones de tal o cual actividad extractiva o desarrollista. En ocasiones la empresa anuncia, falsamente, que cuenta con el apoyo de la comunidad. En otras la corrupción logra dividir a una comunidad indígena y crea violencia y resentimientos. Considero urgente y prioritario que se implemente este derecho a la consulta con la plena participación de los propios indígenas y los expertos conocedores de la materia, y que se lleve un registro y evaluación de los resultados obtenidos.

Pero esto sería solamente el comienzo. La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas contiene muchos elementos adicionales que hasta la fecha han sido ignorados por las autoridades. Entre otros, sigue pendiente el tema de la autonomía, garantizado en el artículo 2º constitucional, que ha generado un interminable debate. Aunque existen pueblos y comunidades que declaran unilateralmente su autonomía, no hay que olvidar que un régimen autonómico cualquiera que sea debe ser el resultado de

una negociación de buena fe entre el Estado nacional y el ente autonómico. En caso contrario, no funciona.

Durante casi medio siglo el indigenismo mexicano fue considerado como un modelo de política pública progresista, moderna y esclarecida dentro y fuera del país, sobre todo en contraste con otros países latinoamericanos. A partir de los años ochenta del siglo pasado, reflejando lo que estaba sucediendo en la ONU y otros foros internacionales, comenzó a escucharse (aunque no siempre a ser escuchada) una nueva voz de los pueblos indígenas. Esta voz, cristalizada en un emergente movimiento indígena y expresada a través del importante papel de voceros intelectuales, profesionales y políticos de las propias comunidades indígenas, elaboró una articulada crítica del indigenismo tradicional y dio a conocer la situación real de la población indígena en el país, poniendo en duda ante la opinión pública nacional e internacional los anunciados logros del indigenismo oficial asimilacionista y modernizador. En este movimiento destacaron también por su activa militancia numerosas mujeres líderes de sus comunidades y organizaciones.

Una visión alternativa, la de un México plural, comenzó a deslizarse incluso en el discurso político, que finalmente fue recogida, pero sólo parcialmente, en la reforma constitucional de 2001. Pero esta visión se entrelaza con la otra política que el Estado y la clase política asumieron con entusiasmo: insertar la economía nacional en la globalización sin considerar costos ni resultados; privatizar funciones y responsabilidades del Estado sin contemplar consecuencias sociales y culturales; promover la competitividad individualizada sin tener en cuenta los pilares de la cooperación y la vida comunitaria, sobre todo en el ya desgarrado campo mexicano en donde radican precisamente los pueblos originarios que, según el artículo 2º constitucional, constituyen la base de nuestra nacionalidad.

Quienes son históricamente responsables de estas decisiones no previeron la creciente desigualdad y polarización social que hoy caracteriza al país (aunque era perfectamente previsible); no pensaron en la destrucción del campo sino solamente en las ganancias obteni-

das de las actividades agrocomerciales que benefician principalmente a algunos estratos privilegiados; no tomaron en consideración la desintegración de la vida comunitaria que había dado fortaleza a lo largo de nuestra historia precisamente a los pueblos originarios.

Según datos oficiales (INEGI), CDI, Banco de México, Banco Mundial, CEPAL, Banco Interamericano de Desarrollo, PNUD, y un sinnúmero de estudios académicos e informes de las organizaciones de la sociedad civil, casi la mitad de la población nacional sufre hambre cotidiana; la mayoría de los pobres es gente del campo; la pobreza extrema se concentra entre la población indígena, la que también acusa los más bajos índices de bienestar social, niveles de vida, niveles educativos.

Agréguese a estos datos la creciente criminalidad y violencia que sufre la población nacional; que es precisamente la consecuencia (sin duda inesperada pero ineluctable) de la desintegración social a la que acabo de hacer referencia.

Por todo lo anterior cobra importancia prestar debida atención a la situación y las demandas de los pueblos indígenas, no meramente para celebrar la diversidad cultural (como prefieren algunos), o recordar la raíz profunda de nuestra identidad nacional (como quisieran otros), sino para ponderar serena y objetivamente las disyuntivas que se presentan a la nación plural que somos y que quisiéramos mantener sin exclusiones ni discriminaciones.

En estos días, numerosas organizaciones de la sociedad civil reclaman el cumplimiento de sus derechos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala reiteradamente el aumento de violaciones de derechos humanos de los indígenas. Y es que existe una creciente brecha entre las leyes y su implementación; brecha que se ha llenado de violaciones acumuladas de los derechos indígenas.

La legislación internacional y nacional reconoce la existencia de derechos individuales y colectivos: los de los individuos indígenas; los conocidos derechos civiles y políticos; y los de las colectividades, comunidades y pueblos indígenas que abarcan también a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Los indígenas

en México han sido y siguen siendo víctimas de la violación de ambas categorías de derechos: individuales y colectivos. Los individuales se concentran en abusos de las fuerzas del orden, la corrupción en la administración de justicia, la ineficiencia de los servicios públicos (como en educación, salud, vivienda, servicios urbanos), y las actitudes racistas y discriminatorias de otros sectores de la población en contra de especialmente las mujeres y los niños y niñas indígenas.

La Declaratoria de la ONU y el artículo segundo constitucional reconocen el derecho de libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas. Sin embargo, se trata de otro de los derechos que aún no se aplica, tal vez porque nadie sabe bien cómo hacerlo. Muchos pueblos indígenas lo proclaman y lo exigen, pero en ausencia de un auténtico diálogo nacional sobre el tema. Frente al poco interés que las autoridades federales han demostrado por él, algunos pueblos han emprendido por su cuenta establecer su propia autonomía. Allí están las experiencias de las comunidades zapatistas en Chiapas; allí están también los intentos de Cherán, en Michoacán, y en algunas otras regiones, como las policías comunitarias en Guerrero de las que ahora se habla mucho en los medios.

Tenemos ahora una oportunidad para reconocer la enorme deuda que nuestro país tiene con sus pueblos indígenas; y que sirva para reafirmar la voluntad de todos los mexicanos para juntar esfuerzos con tal de que no sigan las violaciones a sus derechos como ciudadanos y como pueblos originarios de esta nación, tal como lo ratifica el artículo segundo constitucional.

# RELATORÍAS DEL FORO

## MESA 1

### ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA Y LEY DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

Coordinación de la Mesa  
*Miguel Ángel de los Santos y David Cienfuegos.*

Relatoría  
*Anavel Monterrubio*

#### **I. Numeralia y representatividad de la Mesa**

En la Mesa participaron 44 personas de once entidades federativas, con 14 representantes de los pueblos nahua, purépecha, chol, tzeltal, yaqui, maya y hñá hñu.

#### **II. Desglose de los puntos de diagnóstico establecidos en la Mesa**

1. Se busca una armonización legislativa que no envíe mensajes equivocados. Se trata de la constitución de un marco legislativo que proporcione un claro respaldo legal y de reconocimiento a los compromisos que Estado y sociedad asuman frente a los derechos de pueblos y comunidades indígenas. Para lograrlo es necesario reconocer, primero, la problemática que actualmente priva entre los distintos pueblos y comunidades indígenas del país en materia del reconocimiento de sus derechos.



2. Se dijo, en la tesis referida, que existen huecos y fallas en los cuerpos legislativos, pero también definiciones, recomendaciones y convenios nacionales e internacionales que han venido sumando elementos positivos de reconocimiento de derechos. Y que son precisamente esos elementos, relativamente dispersos, los que se requiere integrar en ordenamientos claros de reconocimiento de derechos.
3. Se habló de uno de los casos más graves en cuanto a la falta de reconocimientos, a saber: el que corresponde al reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público —tal y como fue establecido con toda claridad en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar—, o la falta de una clara y práctica formulación de un derecho ya enunciado en el Convenio 169 de la OIT, a saber: el derecho a la consulta.
4. Se consideró como sumamente grave el hecho de que, ante los embates de los grandes proyectos de inversión privada en los territorios de los pueblos indígenas (especialmente a partir de las concesiones mineras, los proyectos hidroeléctricos y eólico, etcétera), no existe un protocolo reconocido por el gobierno federal para consultar a los pueblos indígenas sobre la posibilidad de otorgar las concesiones. Agravado lo anterior por el hecho de que al gobierno pareciera no importarles los proyectos productivos generados por los propios pueblos y comunidades indígenas, prefiriendo proyectos destructivos de empresas privadas que no tienen nada que ver con los procesos de sustentabilidad.
5. Se agregó que, aun con la obligatoriedad establecida en el artículo segundo de la Constitución federal, en varias entidades federativas con población indígena no existe legislación referida a los derechos de esos pueblos. Y que en algunos casos, aunque exista legislación, no hay reglamentación e instituciones que sean capaces de aterrizar o de responder al cumplimiento de los referidos derechos.
6. Quedó registrado que parte importante de los déficits prevalecientes en las condiciones de defensa y de lucha de derechos, des-

de los pueblos y comunidades indígenas, se encuentra la falta de instrumentos y recursos para que los pueblos indígenas puedan cabildear, incidir y generar voluntades políticas positivas hacia ellos entre quienes tienen la responsabilidad gobernante en el país.

7. También se advirtió de un hecho que, viéndolo de cerca, resulta sumamente grave: la acumulación y avances específicos en muchos temas relativos a los pueblos indígenas de México no se corresponde necesariamente con los beneficios aportados. El posicionamiento al respecto quedó formulado en términos de que “Del derecho al hecho hay un largo trecho...”, pues, aunque hay diagnósticos, foros, instituciones (como el Inali y las universidades interculturales) expresamente abocadas a la atención y al cumplimiento de derechos reconocidos, deja mucho que desear lo que realmente funciona y se ejerce en el terreno de los hechos.
8. Otra grave carencia que es necesario subsanar es que en los instrumentos internacionales y nacionales no se reconoce explícitamente la existencia de los pueblos originarios de las zonas urbanas, particularmente en el caso de la ciudad de México. Estos pueblos están fuera de los derechos reconocidos en el ámbito internacional y nacional, lo cual los vuelve particularmente vulnerables con respecto a diversos agentes nocivos de inversión, entre los que se encuentran destacadamente los especuladores inmobiliarios.

### III. Desglose de los puntos de propuesta

1. Se planteó que resulta indispensable diseñar y aprobar una ley de consulta para los pueblos indígenas, pero con mecanismos y fórmulas que no queden en la simulación y que terminen siendo vinculantes.
2. Se consideró que, dentro del marco de la lucha que los pueblos indígenas están dando en el tema referido, sería necesario crear espacios que concentren y procesen la información requerida por parte de los pueblos y comunidades indígenas para que ten-

gan las mejores condiciones para tomar decisiones oportunas, justas y eficientes sobre los proyectos de inversión y de políticas públicas relacionadas con su desarrollo.

3. La armonización legislativa debe incluir el reconocimiento de los derechos fundamentales y colectivos en las leyes correspondientes de las entidades federativas, pero también se requiere reglamentar los instrumentos que van a hacer efectivos tales derechos; por ejemplo, en materia de educación debe asegurarse el ejercicio efectivo de los niños a contar con maestros indígenas y que conozcan la cultura.
4. En materia de propuesta de reforma legislativa, se consideró que, en el esfuerzo ya referido de armonización, se incluyan principios similares al *pro persona*, con lo que se permita que al momento de aplicar cualquier disposición deba optarse por aquella que sea más favorable a los derechos de los pueblos indígenas.
5. Se consideró que la necesaria armonización legislativa debe reflexionar sobre los diferentes niveles y problemáticas existentes en la realidad o realidades indígenas de México, referido a los temas de desarrollo social, económico, cultural, medioambiental, etcétera.
6. El proceso de armonización debe considerar los derechos indígenas como transversal de los derechos humanos fundamentales y colectivos.
7. En la misma tesitura, es necesario revisar las contradicciones del artículo segundo y tener cuidado en la formulación de las leyes secundarias asociadas no sólo a la consulta sino a todos los temas que involucran los derechos indígenas, como las leyes secundarias relacionadas con la reforma energética.
8. Se planteó que las omisiones legislativas no deben ser invocadas por los jueces para dejar de reconocer los derechos ya ganados por pueblos y comunidades indígenas.
9. Se plantea la necesidad de que en el Tratado Transpacífico se incorpore una cláusula protectora para proteger derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas.

10. Es necesaria una reforma electoral, que asegure que en los distritos indígenas participen a puestos de elección popular verdaderos representantes de los pueblos indígenas y no de los partidos políticos. Además, la designación de quienes participen en esos procesos se debe hacer a partir de factores culturales para asegurar que sean verdaderos indígenas.
11. Para armonizar las leyes es necesario considerar la cosmovisión de las 62 etnias y las 365 variantes de las mismas. Para tal finalidad, es necesario redefinir la autoadcripción como pueblos originarios, y no como pueblos indígenas. En el mismo sentido, no debe identificarse a los pueblos indígenas como grupos vulnerables.
12. Se sugiere realizar un segundo evento, que pudiera llevarse a cabo en mejores condiciones para facilitar una adecuada discusión y participación de quienes directa y realmente estén interesados, incluyendo los no indígenas.
13. La consulta debe ser vinculante y debe, además, ser previa, informada y adecuada a las condiciones y circunstancias de los pueblos indígenas.
14. La consulta a los pueblos indígenas debe ser no sólo para proyectos, sino también para la definición de políticas públicas.
15. La ley de consulta debe establecer criterios técnicos, procedimientos y metodologías. Es decir, la forma en que se va a desarrollar, se va a aplicar y se va a sancionar.
16. En los órganos encargados de llevar a cabo los procesos de consulta deben estar integrados representantes de los pueblos indígenas u originarios.
17. Es necesario que el INEGI cambie su principio de cuantificar a la población indígena, puesto que contabiliza sólo a quienes hablan alguna lengua indígena, y eso lleva a un subregistro y subestimación del número de indígenas o miembros de los pueblos originarios de México.

## MESA 2

## ACCESO A LA JUSTICIA, SEGURIDAD Y MIGRACIÓN

Coordinación de la Mesa  
*Enrique Flota y Juan Campos*

Relatoría  
*Efrén Arellano*

## I. Numeralia y representatividad de la Mesa

En la Mesa se registraron 37 participantes, de los cuales siete fueron académicos, 13 representantes de diversas organizaciones y 16 indígenas a nombre propio o de alguna organización. Los pueblos y/o comunidades indígenas representados fueron wixárika (cinco), triqui (tres), zapoteca (tres), mixteca (dos) y uno de las siguientes: nahua, mepnao, tzetzal, otomí y hueltá.

## II. Desglose de los puntos de diagnóstico

1. En México los indígenas sufren una constante violación a sus derechos, particularmente el referido al libre y justo acceso a la aplicación de la justicia. Son, además, discriminados por policías, investigadores, agentes del Ministerio Público y por juzgadores, debido a la permanencia de fuertes cargas de racismo en la cultura nacional y al desconocimiento más o menos generalizado que existe sobre sus derechos, cultura y tradiciones.
2. La Constitución ya establece, en su artículo segundo, que en todos los juicios desarrollados en los que se implique población indígena deberá tomarse en cuenta sus costumbres y características culturales, respetando plenamente sus derechos humanos. También

se establece que los indígenas tienen derecho a ser asistidos por defensores con conocimientos de sus costumbres y de su lengua. Por otro lado, para el caso de los migrantes indígenas la Constitución mandata a la federación y a los estados a establecer acciones para proteger sus derechos, con apoyos derivados a los jornaleros agrícolas. Dentro de ese marco se establecen líneas de intervención para que se provean servicios de salud a las mujeres y, en general, se vele por los derechos humanos de esta población. Pero en la realidad todos esos derechos no se respetan, pues son violados sistemáticamente por la falta de instituciones adecuadas; por la falta de capacitación de los operadores del sistema de seguridad y justicia; por la inexistencia de protocolos para la canalización y tratamiento de personas indígenas; y por la falta de respeto a los sistemas normativos propios de los pueblos indígenas. A lo largo de los años estos problemas han subsistido por la falta de una adecuada armonización legislativa y una escasa voluntad política de los gobiernos en turno.

3. En el sistema penitenciario 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 la calidad de indígenas o bien padecieron una traducción inadecuada de su lengua. También existen los casos de los denominados “pagadores”, referido el término a aquellas personas que se encuentran presas por estar pagando la sentencia de otra persona que no es indígena. La falta de protección adecuada de los derechos obedece también a la existencia de alrededor de 10 millones de personas sin acta de nacimiento.

### III. Desglose de los puntos de propuesta

1. Es necesario que en la Constitución federal se reconozca a los indígenas como sujetos de derecho público.

2. Que se lleve a cabo un proceso de armonización legislativa que incluya los tratados internacionales, la Constitución, las leyes secundarias y los reglamentos de operación en todo el país.
3. Que se constituyan Ministerios Públicos competentes a lo largo y ancho del país en materia de juicios que impliquen a población indígena, de manera que no se dependa en forma tan determinante de la disponibilidad o de la aptitud de los intérpretes.
4. Que se establezca la obligatoriedad de todas las agencias del Ministerio Público a que tengan los conocimientos sobre derechos indígenas, al tiempo en que se les obligue a dar parte a una agencia especializada.
5. 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.
6. Que en todos los juicios donde esté involucrado un indígena se haga válida la obligatoriedad de contar con un intérprete lingüístico y con un especialista en la lengua, tradiciones y cultura.
7. Que se establezcan sanciones específicas contra los funcionarios que no respeten los derechos indígenas en los juicios.
8. Que en los juicios y procesos legales en los que estén involucrados los indígenas se incorpore el criterio *pro persona*, el cual 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.
9. Que se establezca por ley la obligación de reponer los procesos en los cuales no se respetaron los derechos específicos de la población indígena.
10. Que se amplíen y se fortalezcan los procesos de certificación de los intérpretes y traductores culturales, para poder multiplicar los casos atendidos.
11. Que los abogados y defensores de los indígenas se vean obligados a recurrir a todas las instancias en los procesos judiciales.

12. Que se realice un diagnóstico muy preciso sobre la situación actual de la población indígena en los reclusorios del país y sobre la violación de sus derechos.
13. Que en el sistema de ejecución de sentencias se establezca la posibilidad de que, para los casos indígenas, se hagan compatibles las sanciones con su cultura. Incluir para ello sanciones diferentes al encarcelamiento.
14. Que se garantice 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.
15. 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.
16. Que se dé énfasis al cumplimiento de los derechos laborales de los indígenas, en lugar de implementar programas sociales de combate a la pobreza.
17. Que se establezca una ley de protección de los derechos de los migrantes indígenas en tránsito, con la constitución de una instancia que regule su cumplimiento y un observatorio que vigile la protección efectiva de los derechos de esta población.
18. Que se amplíen la educación cívica con derechos y obligaciones para toda la población, y que las universidades impartan carreras especializadas en los asuntos indígenas.
19. Que se constituyan mecanismos para la promoción y protección de los derechos de los migrantes indígenas, que incluyan un monitoreo sobre la situación de sus derechos laborales y el comportamiento de las empresas.
20. Que en caso de los hospitales donde se ofrece atención de medicina tradicional existan traductores que permitan una adecuada comunicación entre los médicos homeópata y el tradicional.



MESA 3  
IGUALDAD DE GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN

Coordinación de la Mesa  
*Irma Aguirre y Christian Aurora Mendoza*

Moderadora  
*Martha González*

Relatoría  
*Claudia Ayala Sánchez*

## I. Numeralia y representatividad de la Mesa

En la Mesa participaron 31 personas, de las cuales 23 provinieron de la zona Centro (DF, Estado de México, Tlaxcala, Puebla); siete del Sur-Sureste de México (Oaxaca, Chiapas, Guerrero); y, uno de la zona Norte (Sinaloa). Los pueblos y comunidades indígenas representados fueron: mazahua, otomí, tzotzil, tutunakú, pueblos originarios de Tlalpan y de Magdalena Contreras (San Nicolás Totolapan), tzeltal, zapoteco y zoque.

## II. Desglose de los puntos de diagnóstico

1. La mujer sufre triple discriminación: por ser mujer, por ser indígena, por ser pobre.
2. Las mujeres de los pueblos originarios no legitiman el liderazgo de las mujeres indígenas. Existe un celo de género entre ellas.
3. No se visibiliza a las niñas (población infantil y juvenil de las poblaciones indígenas) en las leyes que tocan a los pueblos originarios.

4. No se visualiza el tema de la discapacidad en mujeres indígenas.
5. La discriminación de género NO es exclusiva de las comunidades indígenas, aunque sí hay diferencias. No es igual la discriminación de mujeres urbanas (nivel escolaridad alto) a la que padecen las mujeres de comunidades rurales. Sí hay diferencia, aunque cada una, en su contexto, viven discriminación de género.
6. La igualdad entre mujeres y hombres requiere un análisis de acciones a nivel nacional.
7. Faltan políticas efectivas en materia de salud sexual y reproductiva.
8. Es necesario impulsar el liderazgo de mujeres, preponderantemente, de las indígenas.
9. Acceder a la igualdad entre mujeres y hombres es una meta exclusiva de la mujer, tanto en el movimiento feminista como en el indígena: “Lo de mujeres, sólo a mujeres”.
10. Prevalece en el país, en todos los ámbitos, una fuerte discriminación por género.
11. Reiteradamente las mujeres no ejercen sus derechos humanos en las comunidades indígenas, lo cual las condena a una marginación aún mayor.
12. 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.
13. Las mujeres no cuentan con una adecuada representación y participación política, debido, entre otras razones, a que no existen los mecanismos de capacitación adecuados, tanto para las mujeres urbanas como rurales; por ello las mujeres no están adecuadamente preparadas para ampliar estos espacios.
14. 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”.
15. Debido a los altos índices de emigración, muchas mujeres casadas heterosexuales han sido infectadas de VIH-SIDA, lo que reclama acciones públicas específicas. Además de que la nula educación

- sexual dirigida a los adolescentes está trayendo aparejado contagio de ETS en la primera experiencia sexual.
16. Se detecta un escaso acceso a la información, así como carencia de contenidos adecuados para promover la participación y educación de la mujer indígena.
  17. Existe violencia sexual de género.
  18. La mujer no tiene acceso a la propiedad ni de la tierra, ni de los medios de producción e incluso ni de su propio cuerpo pues sigue requiriendo de la tutela del marido para decidir sobre el número de hijos y el espaciamiento entre nacimientos.
  19. Violación a sus derechos culturales.
  20. La violencia verbal sigue presente hacia los pueblos originarios.

### **III. Desglose de los puntos de propuesta**

1. Transversalización para una perspectiva de género en todos los programas de la administración pública federal.
2. Reflexionar 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.
3. Programas, campañas informativas y creación de políticas públicas para fortalecer la toma de decisiones en materia de salud reproductiva, sexualidad, entre otros.
4. Crear los instrumentos legales y las políticas para que la mujer indígena pase de ser “interés público” a “sujeto de derechos”.
5. 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.
6. Asegurar y ampliar el derecho a la educación de la mujer indígena, como una forma de erradicar la discriminación de la que es objeto.

7. Retomar propuestas de mujeres con liderazgo actual, agendas que parten del Congreso Nacional Indígena que ya marca una agenda clara con atingencia de recomendaciones.
8. Creación de un Instituto Nacional de Mujeres Indígenas que puede iniciar como un Programa Nacional de Mujeres Indígenas, con preponderancia en las regiones en donde existe alta densidad de población indígena.
9. Pensar en una política pública federal de primer momento que atienda y garantice la igualdad sustantiva, así como igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres indígenas.
10. Atención de las mujeres migrantes que sufren especial discriminación y exclusión. Ellas padecen delitos sexuales en mayor medida que sus pares varones.
11. Armonizar las leyes de igualdad de los instrumentos internacionales en materia de pueblos indígenas: Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres y Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
12. Que las leyes nacionales especialmente en temas de educación y salud se armonicen con instrumentos internacionales: los que promueven el adelanto de las mujeres (CEDAW) y Belem do Pará; y también con aquellos relativos a pueblos indígenas (internacionalmente como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).
13. Para futuros eventos como éste, garantizar la paridad de participación entre hombres y mujeres.
14. Se sugiere enviar síntesis informativa a las personas que participaron en el foro sobre las decisiones que el Congreso toma en torno a la armonización legislativa de derechos indígenas.
15. Que estos foros se lleven a las regiones para incrementar la representación indígena.

MESA 4  
EDUCACIÓN INTERCULTURAL, LENGUAS INDÍGENAS,  
COMUNICACIÓN INDÍGENA

Coordinación de la Mesa  
*Rafael Aréstegui, Javier López*  
*y Javier Álvarez Ramos*

Relatoría  
*Rafael López Vega*

## I. Numeralia y representatividad de la Mesa

El aforo aproximado de esta Mesa fue de 50 personas provenientes de las regiones Centro (21), Sur-Sureste(6) y Norte del país (2), entre ellos representantes de los grupos indígenas náhuatl, zoque, mazateco, zapoteco, otomí, chintololo, mixteco, hñahñu, mam y mayo.

## II. Desglose de los puntos de diagnóstico

1. En la práctica no existe educación indígena, la educación indígena sólo se utiliza con fines políticos.
2. No hay claridad de hasta dónde las universidades interculturales contribuyen a que exista una educación indígena.
3. Se llega a confundir la educación intercultural con la 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 en relación con la educación intercultural respecto a lo que son los modelos pedagógicos, en particular en la educación orientada hacia la autonomía.
6. La baja densidad y la dispersión de las comunidades y pueblos indígenas son factores que interfieren en el desarrollo de una adecuada respuesta gubernamental para su atención.
7. En las universidades interculturales que existen en algunas regiones como en el noroeste del país no existen suficientes lugares ni apoyos económicos para los indígenas que desean formarse con un enfoque intercultural.
8. Existe un gran problema en la organización social de la educación indígena e intercultural.
9. Hay comunidades y pueblos indígenas en los que no existen incluso las escuelas para la educación básica, media y superior.
10. Se carece de docentes preparados para enfrentar el reto que implica la educación indígena y la educación intercultural.
11. Los egresados de las universidades interculturales no encuentran su correspondencia en el campo laboral y éste sólo se comprende en términos de calificar las habilidades adquiridas en estas universidades con fines de competitividad laboral.
12. Existen a nivel nacional procesos de selección para el acceso a plazas de trabajo que no consideran la educación intercultural.
13. Las comunidades experimentan que quienes se formaron en estas universidades además de emplearse en ocupaciones que no corresponden, terminan emigrando.
14. Existe rigidez en los proyectos vigentes de educación.
15. La vinculación de las universidades interculturales tiene un problema en cómo ha sido comprendida dado que se orienta en general hacia el mercado de trabajo, dígase otras instituciones, empresas, gobierno y no se mira hacia el vínculo con las comunidades.
16. No hay un espacio adecuado para escuchar y ser escuchados tal y como ha sido organizado este foro, es decir, no se cuenta con un espacio digno.

### III. Desglose de los puntos de propuesta

1. Que se aplique la Ley General de Educación considerando los contenidos regionales de los pueblos originarios.
2. Que existan diseños o propuestas educativas para lograr la educación en varias lenguas indígenas.
3. Que se legisle en materia de recursos para la educación y derechos a la transmisión de sus lenguas maternas.
4. Que las becas no estén condicionadas a una calificación mínima.
5. Que se empiece a trabajar en un nuevo modelo educativo desde un enfoque histórico-cultural donde se reconoce el talento de cada individuo para formarse, y esto no se contrapone a formar con capacidad y con competitividad.
6. Que las comunidades apoyen a las universidades interculturales.
7. Hay que aprender a coexistir y convivir con el gobierno.
8. Revisar la rigidez de los proyectos vigentes de educación.
9. Implementar una jornada nacional de evaluación de los organismos e instituciones encargados del diseño e instrumentación de políticas públicas orientadas a los grupos indígenas.
10. Generar infraestructura educativa en el tema de la interculturalidad que garantice no sólo la asistencia inicial sino la conclusión de los estudios.
11. Distinguir y complementar los esfuerzos de las comunidades en materia de educación intercultural:
  - Encontrar y proponer instrumentos que permitan reivindicar y validar los conocimientos, habilidades y capacidades que se derivan de los esfuerzos comunitarios en educación.
  - Crear mecanismos de acercamiento entre las universidades interculturales y las comunidades.
  - Instrumentar mecanismos de evaluación de los niños y jóvenes indígenas en sus propias lenguas maternas en todo el sistema educativo nacional.
12. Que el Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de educación indígena no tenga retrocesos.

- Que responda a las necesidades de modelos de educación interculturales para todos.
  - Que exista una planeación de recursos a tiempo de todas las instancias involucradas en el tema indígena.
  - Creación de instituciones estatales y municipales de lenguas indígenas.
  - Es necesario garantizar el financiamiento para el inicio, permanencia y conclusión de los estudios.
13. Que el gobierno se comprometa a apoyar a las universidades interculturales en la enseñanza de las lenguas maternas.
  14. Que de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT se haga válido el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a crear sus propias instituciones.
  15. Que la legislación que se derive de este foro atienda a las necesidades de las comunidades y los pueblos indígenas como sujetos de derecho.
  16. Que en los ámbitos de administración y procuración de justicia se cuente con recursos presupuestales para el pago de intérpretes y traductores en todos los espacios en que ellos tengan intervención, civiles y penales.
  17. Que existan espacios para las manifestaciones culturales en la propia lengua en los medios de comunicación impresos y audiovisuales.
  18. En materia de comunicación indígena el Congreso Nacional de Comunicación Indígena hace una petición a la mesa de que se apruebe su boletín informativo, en el cual se detalla la propuesta de su Comisión de Seguimiento en relación con la Ley Reglamentaria de Telecomunicaciones en materia indígena, que establece:
    - Un régimen específico para el otorgamiento de las concesiones indígenas convergente, que reconozca sus mecanismos de representación y ejercicio de la autoridad, así como sus instituciones normativas.
    - 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, incluyendo la transmisión 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).
- La creación de un canal nacional de televisión y una emisora nacional de radio, ambos dedicados a la programación indígena.
- Que desarrolle la obligación de los concesionarios de radiodifusión (comercial, público y social) de incorporar programación indígena en sus emisiones, en un porcentaje equivalente a la población indígena en su área de cobertura, respetando la diversidad cultural y la no discriminación, reflejando las expresiones y formas de vida de los pueblos, contribuyendo a la defensa de sus derechos, lengua y la revitalización de sus valores comunitarios.
- La publicidad y mensajes oficiales transmitidos en donde haya población indígena deberán asegurar su pertinencia cultural y la traducción a la lengua que ahí se hable, pero sobre todo contra 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.
- Establecimiento de un fondo para la investigación y desarrollo tecnológico para la comunicación rural e indígenas, 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.
19. Mejorar la difusión para jóvenes con proyectos en su propia lengua indígena materna.
  20. Que las reglas de operación de los programas orientados a la población indígena se sometan a consulta.
  21. Que se traduzcan a las lenguas indígenas las recomendaciones y acuerdos a los que se llegue en este foro.

MESA 5  
DESARROLLO INTEGRAL, MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS  
NATURALES

Coordinación de la Mesa  
*Margarita Rodríguez Malpica*

Relatoría  
*Gabriel Fernández Espejel*

## **I. Numeralia y representatividad de la Mesa**

En la Mesa participaron alrededor de 30 personas, 50 por ciento de las cuales provinieron de la Zona Metropolitana del Valle de México; Baja California (dos), Chihuahua (uno), Oaxaca (uno), Guerrero (uno), Morelos (uno), Jalisco (tres) y Puebla (dos). Los pueblos y/o comunidades indígenas representados fueron cuicuilhua, cucapá, mixe, mixteco, tarahumara, nahua, hñã hñu y zapoteco.

## **II. Desglose de los puntos de diagnóstico establecidos en la Mesa**

En la discusión de esta Mesa, la problemática a la que se hizo mayor referencia por estar presente en todas las regiones o comunidades representadas por los participantes fue:

1. La existencia de políticas públicas asistencialistas, que son paliativos que buscan acallar las demandas de los pueblos indígenas.
2. La violación al derecho de consulta previa, libre e informada.
3. En torno a la minería se hizo hincapié sobre sus consecuencias catastróficas para los recursos naturales y sobre la pérdida de territorios para los pueblos indígenas, de su poca contribución para el desarrollo económico y social de las comunidades.

4. Acerca de la problemática del agua, se mencionó que en las delegaciones del Distrito Federal hay una pérdida sistemática de los territorios verdes que nutren los pozos naturales, como consecuencia de los desarrollos inmobiliarios, poniendo en riesgo su aprovechamiento futuro, problema que se replica en otras entidades como por ejemplo Morelos.
5. También en el Distrito Federal, existen altos niveles de contaminación que prevalecen en los afluentes, manantiales y pozos.
6. Existen también políticas fallidas en la recuperación de ríos como el Magdalena; así como sobre los avances en la privatización del recurso que avala la Conagua.

### III. Desglose de los puntos de propuesta

Entre las propuestas para contar con políticas públicas efectivas y, con ello, resolver tal problemática, destacan:

1. Garantizar la propiedad comunal de la tierra y el acceso al agua para fines agrícolas.
2. Garantizar el derecho de las mujeres a organizarse para la producción bajo formas comunales.
3. Reconocer a los pueblos indígenas para atender los problemas en las parcelas ejidales, sus formas propias de organización y de gobierno.
4. Respetar la toma de decisiones a fin de tener un modelo de desarrollo que reconozca las formas de gobierno y organización de las comunidades.
5. Es necesario modificar el artículo segundo constitucional, a fin de garantizar el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y que las políticas sean de los pueblos al gobierno y no en sentido contrario. El objetivo de estas propuestas es plasmar la voz de los pueblos indígenas en la Constitución, que no se imponga una única política, la política debe surgir desde los pueblos hacia el gobierno.

6. Crear una procuraduría que defienda los derechos indígenas.
7. Impulsar candados a la ley minera que frenen la depredación ecológica y el saqueo de los pueblos y que posibiliten la cancelación de las concesiones mineras.
8. Contar con una política pública única en favor de los pueblos indígenas, que los reconozca como pueblos originarios.
9. Crear una ley de coordinación fiscal para las mineras y pesqueras para proteger el medio ambiente.
10. Es necesario modificar la normatividad urbana (específicamente suspender la Norma 26) en el Distrito Federal y frenar la mancha urbana, a fin de proteger los recursos naturales. Puntualmente, se habló de frenar el proyecto Arco Sur por la serie de consecuencias catastróficas para las áreas verdes que rodean el sur del área metropolitana y que son fuente de recursos hídricos.

MESA 6  
DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Coordinación de la Mesa  
*Gustavo Galicia y Fabiola Poblano*

Relatoría  
*Salvador Moreno Pérez*

## I. Numeralía y representatividad de la Mesa

En la Mesa participaron alrededor de 40 personas, de las cuales 40 por ciento fueron representantes indígenas (del Distrito Federal, Puebla, Sonora, Michoacán, San Luis Potosí, entre otros) y el resto consultores, miembros de la sociedad civil y algunos académicos.

## II. Desglose de los puntos de diagnóstico establecidos en la Mesa

De acuerdo con los participantes, la problemática sobre democracia y participación política, se caracteriza por lo siguiente:

1. 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, lo cual genera un divorcio entre la ciudadanía y las agrupaciones políticas.
2. El desafío es cómo involucrar a los partidos políticos con la sociedad y que a partir de este vínculo se diseñen mejores políticas públicas.
3. Los problemas locales, como el agua o el uso de suelo, no son prioritarios en la agenda de los gobernantes.
4. Los pueblos originarios deben tener una participación más activa en la toma de decisiones; su opinión no es tomada en cuenta aun cuando los problemas los afectan directamente.

5. La democracia y participación política reconocidos por Naciones Unidas rebasan lo reconocido en la Constitución. Los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de decidir sus propias prioridades de desarrollo y el gobierno está en la obligación de apoyarlos.
6. El tema es cómo fortalecer las instituciones autonómicas indígenas; cómo el pueblo indígena debe participar en los tres niveles de gobierno e incluso el Poder Judicial.
7. Los indígenas plantean la forma en que quieren vivir. Los de afuera se oponen presentando proyectos que no necesita la gente.
8. No hay un acuerdo con los partidos políticos sobre los distritos electorales indígenas; se requiere un acuerdo con los partidos para la creación de una VI circunscripción.
9. La ciudadanía en las comunidades se va teniendo a través del *tequio*, por tanto, la armonización legislativa debe contemplar esas diferencias con las costumbres nacionales.
10. El derecho a ser pueblo no es muy conocido, la dificultad es hacer vinculantes con la Constitución, los instrumentos del derecho indígena como el Convenio 169. La dificultad empieza cuando se aplican los instrumentos internacionales en las legislaturas estatales.
11. La autonomía de los pueblos originarios tiene que ser en el marco de su territorio. La participación política es importante, porque es un derecho ganado, si no hay participación hay una exclusión.
12. *El caso del Distrito Federal*: Uno de los problemas más señalados es la falta de reconocimiento a los pueblos y barrios originarios en el Distrito Federal, donde sólo se reconocen 40, siendo que en la realidad el número es más elevado (192).
13. La posible reforma política que convertiría al Distrito Federal en el estado 32, obliga a un cambio en el tipo de relación con las comunidades indígenas en la ciudad.
14. En el Distrito Federal la normatividad referida a los usos de suelo no se respeta, en consecuencia, los cambios de uso de sue-

lo se hacen para beneficiar al capital y eso demerita la calidad de vida de los ciudadanos.

15. Los derechos indígenas son compatibles con el derecho urbano si y sólo si se respeta la ley.
16. La Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal no sirve, obliga a hacer consultas que los representantes no hacen.
17. Los pueblos originarios del Distrito Federal están en el olvido, los barrios y pueblos están desapareciendo así como sus tradiciones, por ejemplo en Azcapotzalco, con 28 pueblos originarios sin reconocimiento oficial.

### III. Desglose de los puntos de propuesta

1. El pluralismo debe considerarse en todo proyecto de ley.
2. Es necesaria una reforma constitucional con un capítulo que incorpore los acuerdos de San Andrés y el tema de las autonomías, ya que como están en la normatividad actual son limitados.
3. Es importante establecer la ley reglamentaria del artículo segundo constitucional, que obligue a cumplir lo que ya está reconocido como derecho indígena y que considere como una de sus bases los Acuerdos de San Andrés.
4. Establecer un mecanismo de consulta indígena independiente de la consulta popular o ciudadana.
5. Es necesario que se cumplan las recomendaciones hechas al Estado mexicano por parte de instancias y organismos internacionales.
6. La armonización del derecho indígena con el derecho constitucional debe hacer énfasis en las decisiones de los pueblos indígenas, lo cual pasa por la inclusión de las opiniones y demandas de las comunidades sobre los proyectos mineros, hidroeléctricos y de infraestructura.
7. Es necesaria una mayor presencia indígena en el Senado y la Cámara de Diputados. En términos porcentuales con relación al



- territorio y la población, de los 128 senadores, doce por ciento debería corresponder a los indígenas.
8. Se expuso la idea de un parlamento indígena en Oaxaca. Esta iniciativa no es nueva y propone que la formación de este organismo sea a partir de la propia organización de los pueblos indígenas.
  9. Los integrantes de la Mesa se manifiestan en contra de llamar 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.
  10. En materia política, la relación del Estado y los pueblos indígenas es la determinación. La libre determinación es el centro del debate. Se propone la creación de la sexta circunscripción, ahí debe haber proporción indígena, en todas las instancias de participación.
  11. Sobre la sexta circunscripción proponen que los encargados sean personas de base, que conozcan los problemas agrarios y comunitarios. Que se logre la cuota indígena.
  12. Además se exige la cuota de poder en las secretarías del Poder Ejecutivo, ahí también debe haber representación indígena para que fortalezca la libre determinación.
  13. La libre determinación se debe establecer en todos los niveles de participación.
  14. Quienes deben decidir son los diputados, pero deben consultar a los indígenas, a través de los líderes de las organizaciones para hacer propuestas incluyentes con la visión de los pueblos originarios.
  15. Es necesaria una articulación de las organizaciones sociales entre ellas, para el surgimiento de nuevos liderazgos, no sólo en las urnas, sino en los cabildos.
  16. Que no sean los mismos requerimientos para los hombres que para las mujeres indígenas, incluir el rol de género en la elección de mujeres.

17. Es importante que los indígenas decidan si siguen con los partidos o no, de ser así deben hacer un gran pacto.
18. Es necesario redefinir los distritos electorales indígenas, que no sean usurpados por personas que no sean indígenas.
19. Las decisiones de los grupos indígenas deben ser decisiones de los grupos y respetados social, económica y políticamente.
20. La democracia no se debe dar en detrimento de los pueblos originarios.
21. La política pública va en contra de sus intereses.
22. Necesidad de establecer un juez de paz o un representante del pueblo ante el ayuntamiento.
23. Se deben crear los mecanismos adecuados para la representación de los pueblos originarios del Distrito Federal.
24. Ubicar las poligonales de los pueblos originarios para no afectarlos en las decisiones que se tomen en las políticas públicas.
25. Los programas no son a largo plazo, lo que tienen los funcionarios son programas personales. Por tanto, la participación es a conveniencia de los que están en el poder.
26. Entrar en una fase autocrítica, lo importante es tener programas que beneficien a la comunidad. Es relevante la participación pero hay que respetar las costumbres que tienen las comunidades.
27. Los partidos políticos tienen el monopolio de la representación; la propuesta es participar desde abajo, escuchando la voz de los representados.



DECLARATORIA GENERAL DEL FORO  
DERECHOS INDÍGENAS Y ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

Los representantes de diversos pueblos indígenas de México, académicos, investigadores, miembros de la sociedad civil, funcionarios de distintas áreas de gobierno de todos los niveles, así como representantes populares en Congresos estatales y federal, reunidos el 26 de febrero del presente año en el marco del foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa, hacemos esta declaratoria general que da y que dará marco a las reflexiones y debates que se desarrollaron en las seis mesas de trabajo realizadas en el referido encuentro, y que serán dadas a conocer en los días que siguen a la realización del foro

DECLARAMOS

1. Que los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, signados por el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional hace 18 años, siguen siendo un referente político, histórico y moral fundamental en nuestros días, de tal forma que deben ser considerados como base y eje de cualquier proceso de cambios legislativos y de aplicación de políticas públicas en el tema que nos ocupa;
2. Que dichos Acuerdos fueron trukeados y, pudiera decirse, traicionados por quienes entonces estamparon su firma en ellos desde el gobierno federal, pues éstos fueron prácticamente eliminados del espíritu y de la letra de las reformas constitucionales aprobadas en 2001;
3. Que a 18 años de la firma de los Acuerdos, en el plano nacional e internacional, a pesar de la reforma indígena trukeada de 2001, se han producido una serie de alcances jurídicos normativos importantes, entre los que destacan:

- a) La Declaración de la ONU en materia de Derechos y Cultura Indígenas;
  - b) La elevación a rango constitucional de los Tratados Internacionales, entre ellos el Convenio 169 de la OIT;
  - c) La resolución del Tribunal de la Suprema Corte de México, en el sentido de que toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana resulta obligatoria para los jueces mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona;
  - d) 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.
4. Que no obstante estos avances, falta desarrollar un intenso y serio proceso de armonización, así como de complementación o ajustes jurídico-legislativos en la materia, faltando sin duda materializarlos en leyes secundarias y en ordenamientos que hagan efectivos los referidos derechos;
  5. Y que falta, sin duda, hacerse cargo de lo que parece ser un hecho incontrastable, a saber: que, no obstante los avances en materia de norma o de legislación, los pueblos y comunidades indígenas de México siguen siendo los más pobres entre los pobres, si medimos la referida condición en términos materiales, de ingreso o de bienestar;
  6. Que por desgracia, y en aparente paradoja, a la megadiversidad cultural que existe en el país corresponde ahora, y de manera creciente, una megapobreza y una megadesigualdad que no tiene parámetros comparables en otras latitudes de América Latina;
  7. Que no debemos aceptar que se desligue lo económico-social de lo jurídico. No se puede escamotear por ello otro derecho indígena fundamental: el derecho al desarrollo;
  8. Que el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas parte de que se conquiste en definitiva el postulado, marcado en los Acuerdos de San Andrés, de que pueblos y comunidades indígenas sean considerados como sujetos de derecho público, pues de otra ma-

nera no podrá darse el empoderamiento necesario para que participen en planos de equidad o de igualdad con otros agentes o entidades sociales, económicos o políticos;

9. Que no debe en consecuencia presumirse o hacerse gala de nuestro rico y cada vez más definido proceso de pluriculturalidad, si ello no implica a la vez un proceso cada vez mayor y sostenido de desigualdades en el que los pueblos y comunidades indígenas llevan la peor parte del asunto; ¿de qué sirve el reconocimiento de determinados derechos si ello no se traduce a mediano y largo plazo en mejores niveles de desarrollo y bienestar?

A partir de estos nueve puntos generales, los asistentes a este foro señalamos, como compromisos y mandatos para que sean asumidos por las instancias políticas que corresponda, lo siguiente:

1. Mandatar a las instancias convocantes a este foro, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y a la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, en la medida de sus posibilidades de intervención institucional, para que, en estrecha comunicación y relación con los pueblos y organizaciones indígenas aquí presentes, así como con los académicos, investigadores y amigos de la sociedad civil que acompañaron activamente esta reflexión y este debate, a que, con base en las relatorías y ponencias presentadas, diseñen, consulten y propongan los pasos necesarios y urgentes para avanzar en el proceso ya referido de armonización legislativa, siempre en el entendido de que existe una gran urgencia para que sea en este mismo año cuando se vean resultados significativos en la materia;
2. Hacemos un llamado, en el mismo impulso, al conjunto de los pueblos indígenas del país, a no cesar en la defensa de sus territorios, lenguas, culturas y derechos, en el entendido de que todo proceso legislativo y de armonización legislativa, o de aplicación y desarrollo de políticas públicas, depende funda-

mentalmente de lo que hagan o dejen de hacer los propios pueblos y comunidades indígenas, sin dejar de contar en ello el peso y la importancia de aquellos que, sin ser indígenas, acompañan nuestras luchas y generan propuestas, iniciativas y acciones que ayudan significativamente a nuestro proceso de reconstrucción.

SEGUNDA PARTE  
COMPENDIO DOCUMENTAL





CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN  
INTERNACIONAL DEL TRABAJO

CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS  
Y TRIBALES, 1989

CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES  
EN PAÍSES INDEPENDIENTES

*Preámbulo*

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

- Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;
- Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;
- Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación;
- Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

- Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;
- Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;
- Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;
- Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;
- Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y
- Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957, adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:

*Parte I. Política general*

## Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:
  - a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
  - b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
3. La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

## Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas:

- a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
- b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
- c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

### Artículo 3

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

### Artículo 4

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

### Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

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

### Artículo 6

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

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

2. Las consultas llevadas a cabo en 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.

### Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

### Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

### Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

### Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos, deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.



2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

### Artículo 11

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

### Artículo 12

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

## *Parte II. Tierras*

### Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

### Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

### Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados debe-

rán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

### Artículo 16

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

### Artículo 17

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

### Artículo 18

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

### Artículo 19

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

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

*Parte III. Contratación y condiciones de empleo*

## Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional, y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.
2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:
  - a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
  - b) remuneración igual por trabajo de igual valor;
  - c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
  - d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.
3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:
  - a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores,

- y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;
- b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;
  - c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;
  - d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.
4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

#### *Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales*

##### Artículo 21

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

##### Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.
2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la parti-

cipación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.

3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

### Artículo 23

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.
2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

### *Parte V. Seguridad social y salud*

### Artículo 24

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

### Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.
2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.
3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.
4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

### *Parte VI. Educación y medios de comunicación*

### Artículo 26

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

### Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación



con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.
3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

#### Artículo 28

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

#### Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayu-

den a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

### Artículo 30

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

### Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

## *Parte VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras*

### Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras,

incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

### *Parte VIII. Administración*

#### Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
2. Tales programas deberán incluir:
  - a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;
  - b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

### *Parte IX. Disposiciones generales*

#### Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

#### Artículo 35

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos

interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

### *Parte X. Disposiciones finales*

#### Artículo 36

Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

#### Artículo 37

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

#### Artículo 38

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

#### Artículo 39

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un

acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo, quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

#### Artículo 40

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

#### Artículo 41

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

#### Artículo 42

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una

memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

### Artículo 43

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
  - a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 39, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
  - b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

### Artículo 44

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.



ACUERDOS DE SAN ANDRÉS LARRÁINZAR  
(16 DE FEBRERO DE 1996)

PRESENTACIÓN DE LOS DOCUMENTOS

En la segunda parte de la Plenaria Resolutiva del Tema 1 sobre Derechos y Cultura Indígenas, y después de las consultas que cada parte realizó, el EZLN y el gobierno federal llegaron al siguiente:

ACUERDO

Respecto a los documentos “Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento” y “Compromisos para Chiapas de los gobiernos del estado y federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las Reglas de Procedimiento”, emanados de la primera parte de la Plenaria Resolutiva correspondiente al tema de Derechos y Cultura Indígenas:

- a) El gobierno federal, a través de su delegación, manifiesta su aceptación de dichos documentos.
- b) El EZLN, a través de su delegación, manifiesta su aceptación de dichos documentos. En relación con las cuestiones respecto a las cuales formuló, en la sesión del 13 de febrero de 1996 de esta segunda parte de la Plenaria Resolutiva, propuestas de agregados y de sustituciones o eliminaciones en el texto de los mismos, de acuerdo con los resultados de la consulta realizada por el EZLN, expresa lo siguiente:



1. La delegación del EZLN insiste en señalar la falta de solución al grave problema agrario nacional, y en la necesidad de reformar el artículo 27 constitucional, que debe retomar el espíritu de Emiliano Zapata, resumido en dos demandas básicas: la tierra es de quien la trabaja, y Tierra y Libertad (Documento “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento”, página 11, apartado 5, “Reformas Constitucionales y Legales”, inciso B).
2. Por lo que se refiere al desarrollo sustentable, la delegación del EZLN considera insuficiente que el gobierno indemnice a los pueblos indígenas por los daños ocasionados en sus tierras y territorios, una vez ocasionado el daño. Es necesario desarrollar una política de verdadera sustentabilidad, que preserve las tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas, en suma, que contemple los costos sociales de los proyectos de desarrollo (Documento “Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, página 5, en el subtítulo “Principios de la nueva relación”, inciso 2).
3. En lo referente al tema Situación, Derechos y Cultura de la Mujer Indígena, la delegación del EZLN considera insuficientes los actuales puntos de acuerdo. Por la triple opresión que padecen las mujeres indígenas, como mujeres, como indígenas y como pobres, exigen la construcción de una nueva sociedad nacional, con otro modelo económico, político, social y cultural que incluya a todas y a todos los mexicanos (Documento 3.2, “Acciones y medidas para Chiapas. Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del estado y federal y el EZLN”, página 9).
4. En términos generales, la delegación del EZLN considera necesario que, en cada caso, se expliciten los tiempos y pla-

zos en que los acuerdos deben ser llevados a la práctica, y que, con ello, los pueblos indígenas y las autoridades correspondientes deben programar y calendarizar de mutuo acuerdo su instrumentación.

5. Acerca de las garantías de acceso pleno a la justicia, la delegación del EZLN considera que no puede pasarse por alto la necesidad del nombramiento de intérpretes en todos los juicios y procesos que se sigan a los indígenas, asegurando que dichos intérpretes cuenten con la aceptación expresa del procesado y conozcan tanto el idioma como la cultura y el sistema jurídico indígenas (Documento 2, “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento”, página 6, subtítulo: “Garantías de acceso pleno a la justicia”).
6. La delegación del EZLN considera indispensable que se legisle para proteger los derechos de los migrantes, indígenas y no indígenas, dentro y fuera de las fronteras nacionales (Documento 1, “Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, página 5, punto 8, subtítulo: “Proteger a los indígenas migrantes”).
7. A fin de fortalecer los municipios, la delegación del EZLN considera que se requieren compromisos explícitos del gobierno para garantizar su acceso a la infraestructura, capacitación y recursos económicos adecuados (Documento 2, “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento”, página 3).
8. Por lo que se refiere a los medios de comunicación, la delegación del EZLN considera necesario que se garantice el acceso a información veraz, oportuna y suficiente sobre

las actividades del gobierno, así como el acceso de los pueblos indígenas a los medios de comunicación, y que se garantice el derecho de los pueblos indígenas a contar con sus propios medios de comunicación (radiodifusión, televisión, teléfono, prensa escrita, fax, radios de comunicación, computadoras y acceso a satélite) (Documento 2, “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional correspondiente al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento”, página 9, punto 8: “Medios de Comunicación”).

- c) Con relación a las partes de los documentos a las que se refiere el inciso B, ambas delegaciones convienen que, en la oportunidad que identifiquen de común acuerdo durante el diálogo, agotarán los esfuerzos de negociación sobre las mismas.
- d) Las partes harán llegar a las instancias de debate y decisión nacional y a las instancias que correspondan los tres documentos que se acompañan, mismos que contienen los acuerdos y compromisos alcanzados por las partes.
- e) Ambas partes asumen el compromiso de enviar el presente resolutivo a las instancias de debate y decisión nacional y a las instancias del estado de Chiapas que correspondan, en el entendido de que los puntos señalados en el inciso b) también deberán ser consideradas, por dichas instancias, como materia producto del diálogo.

El presente y los tres documentos que lo acompañan, quedan debidamente formalizados como acuerdos en los términos de las Reglas de Procedimiento y de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, y se integran como tales al Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad.

16 de febrero de 1996.

REFORMAS CONSTITUCIONALES:  
PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE CONCORDIA  
Y PACIFICACIÓN  
29 DE NOVIEMBRE DE 1996

ARTÍCULO 4

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política, y cultural;
- II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;
- III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo con sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;
- IV. Fortalecer su participación y representación política de acuerdo con sus especificidades culturales;

- V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;
- VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y
- VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

La federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual y colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

Las Constituciones y las leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

El varón y la mujer son iguales ante la ley...

## ARTÍCULO 115

Los estados adoptarán...

- I. Cada municipio...
- II. Los municipios.
- III. Los municipios, con el concurso de los estados...
- IV. Los municipios administrarán libremente...
- V. Los municipios...

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinan al desarrollo social.
- VI. Cuando dos o más centros urbanos...
- VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores...
- VIII. Las leyes de los estados...
- IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo con las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y

- X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, 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, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.

Las Legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.

## ARTÍCULO 18

Sólo por delito que merezca...

- Los gobiernos...
- Los gobernadores...
- La federación...
- Los reos de nacionalidad...
- Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo

que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

#### ARTÍCULO 26

El Estado organizará...

- Los fines del proyecto...
- La ley facultará al Ejecutivo...
- La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional...
- En el sistema...

#### ARTÍCULO 53

La demarcación territorial...

- Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional...
- Para la elección...

#### ARTÍCULO 73

El Congreso tiene facultad:

I... XXVII

XXVIII. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el



ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4º y 115 de esta Constitución;

## ARTÍCULO 116

El poder público de los estados...

I.-...

II. El número de representantes...

Los diputados de las legislaturas...

En la legislación electoral...

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.

# REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL TEMA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS (2001)

## DECRETO

**L**a Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como la mayoría de las Legislaturas de los estados, decreta:

Se aprueba el decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º, y se adiciona un sexto párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo único: Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º; se reforma en su integridad el artículo 2º. Y se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro Transitorios, para quedar como sigue:

## ARTÍCULO 1

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

## ARTÍCULO 2

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación 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 establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regularización 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.
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
- V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
- VI. Acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferentemente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo a aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.
- VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos a los municipios, con el propósito de forta-

lecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

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.

B. La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuesta-

les que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

- II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo a la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.
- III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.
- IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de la vivienda; así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.
- V. 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.
- VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar me-

dios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

- VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que proporcionen la creación de empleo, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo de los sistemas de abasto y comercialización.
- VIII. 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.
- IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las organizaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a

aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

#### ARTÍCULO 4

(Se deroga el párrafo primero)

#### ARTÍCULO 18

...  
...  
...  
...

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

#### ARTÍCULO 27

VIII. (...)

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

#### ARTÍCULO 115

##### *Fracción III* Último párrafo

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para efectos que prevenga la ley.



## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

*Artículo Primero*

El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

*Artículo Segundo*

Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

*Artículo Tercero*

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

*Artículo Cuarto*

El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión.- México, D.F., a 18 de julio de 2001.- Sen. Fidel Herrera Beltrán, Vicepresidente en funciones de Presidente.- Sen. Susana Stephenson Pérez, Secretaría.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto de

la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de agosto de dos mil uno.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.



DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL 61/295

13 de septiembre de 2007

La Asamblea General,

Guiada por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados de conformidad con la Carta,

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

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

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

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

Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recur-

sos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses,

Reconociendo la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos,

Reconociendo también la urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados,

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

Convencida de que si los pueblos indígenas controlan los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos podrán mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades,

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

Destacando la contribución de la desmilitarización de las tierras y territorios de los pueblos indígenas a la paz, el progreso y el desarrollo económicos y sociales, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo,

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

Considerando que los derechos afirmados en los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos entre los Estados y los pueblos indígenas son, en algunas situaciones, asuntos de preocupación, interés, responsabilidad y carácter internacional,

Considerando también que los tratados, acuerdos y demás arreglos constructivos, y las relaciones que representan, sirven de base para el fortalecimiento de la asociación entre los pueblos indígenas y los Estados,

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

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

Convencida de que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la presente Declaración fomentará las relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y los pueblos indígenas basadas en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe,

Alentando a los Estados a que respeten y cumplan eficazmente todas sus obligaciones para con los pueblos indígenas dimanantes de los instrumentos internacionales, en particular las relativas a los derechos humanos, en consulta y cooperación con los pueblos interesados,

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

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

Reconociendo y reafirmando que los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos,

Reconociendo que la situación de los pueblos indígenas varía de región en región y de país a país y que se debe tener en cuenta la significación de las particularidades nacionales y regionales y de las diversas tradiciones históricas y culturales,

Proclama solemnemente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, cuyo texto figura a continuación, como ideal común que debe perseguirse en un espíritu de solidaridad y respeto mutuo:

### **Artículo 1**

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.

### **Artículo 2**

Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.

### **Artículo 3**

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

#### **Artículo 4**

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, 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.

#### **Artículo 5**

Los pueblos indígenas 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.

#### **Artículo 6**

Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

#### **Artículo 7**

1. Las personas indígenas tienen derecho a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.
2. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo.

#### **Artículo 8**

1. Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a la destrucción de su cultura.
2. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de:



- a) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;
- b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos;
- c) Toda forma de traslado forzado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;
- d) Toda forma de asimilación o integración forzada;
- e) Toda forma de propaganda que tenga como fin promover o incitar a la discriminación racial o étnica dirigida contra ellos.

### **Artículo 9**

Los pueblos y los individuos indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo.

### **Artículo 10**

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.

### **Artículo 11**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e

históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.

2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

## **Artículo 12**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder a ellos privadamente; a utilizar y controlar sus objetos de culto, y a obtener la repatriación de sus restos humanos.
2. Los Estados procurarán facilitar el acceso y/o la repatriación de objetos de culto y de restos humanos que posean mediante mecanismos justos, transparentes y eficaces establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas interesados.

## **Artículo 13**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello,

cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

#### **Artículo 14**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.
2. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.
3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

#### **Artículo 15**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

#### **Artículo 16**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.

### **Artículo 17**

1. Los individuos y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable.
2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación de los niños, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social de los niños, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para empoderarlos.
3. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo y, entre otras cosas, de empleo o salario.

### **Artículo 18**

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

### **Artículo 19**

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones repre-

sentativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

### **Artículo 20**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.
2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.

### **Artículo 21**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.

### **Artículo 22**

1. En la aplicación de la presente Declaración se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.

2. Los Estados adoptarán medidas, conjuntamente con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación.

### **Artículo 23**

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

### **Artículo 24**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.
2. Las personas indígenas tienen igual derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente que este derecho se haga plenamente efectivo.

### **Artículo 25**

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado

y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

### **Artículo 26**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.
3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

### **Artículo 27**

Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

### **Artículo 28**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una

- indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.
2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

### **Artículo 29**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.
2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.
3. Los Estados también adoptarán medidas eficaces para asegurar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.

### **Artículo 30**

1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.



2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

### **Artículo 31**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.
2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.

### **Artículo 32**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.
2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

### **Artículo 33**

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

### **Artículo 34**

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

### **Artículo 35**

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

### **Artículo 36**

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

y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras.

2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de este derecho.

### **Artículo 37**

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.
2. Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos de los pueblos indígenas que figuren en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos.

### **Artículo 38**

Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.

### **Artículo 39**

Los pueblos indígenas tienen derecho a recibir asistencia financiera y técnica de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para el disfrute de los derechos enunciados en la presente Declaración.

### **Artículo 40**

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados

u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

### **Artículo 41**

Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan.

### **Artículo 42**

Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, incluso a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por su eficacia.

### **Artículo 43**

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

### **Artículo 44**

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

### **Artículo 45**

Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

### **Artículo 46**

1. Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas, ni se entenderá en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.
2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos. El ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.
3. Las disposiciones enunciadas en la presente Declaración se interpretarán con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena gobernanza y la buena fe.

## NUMERALIA DEL FORO DE DERECHOS INDÍGENAS Y ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

### REPRESENTANTES INDÍGENAS

<i>Representantes indígenas</i>	
Asistentes	160
Estados	18
Pueblos indígenas	40

<i>Núm.</i>	<i>Representantes indígenas por estado</i>	<i>Cantidad</i>
1	Baja California	4
2	Chiapas	25
3	Chihuahua	2
4	Distrito Federal	46
5	Estado de México	12
6	Guerrero	16
7	Hidalgo	2
8	Jalisco	2
9	Michoacán	6
10	Morelos	2
11	Nayarit	2
12	Oaxaca	9
13	Puebla	10
14	Quintana Roo	2
15	San Luis Potosí	5
16	Sinaloa	2

<i>Núm.</i>	<i>Representantes indígenas por estado</i>	<i>Cantidad</i>
17	Sonora	6
18	Veracruz	7
Total		160

<i>Núm.</i>	<i>Representantes indígenas por pueblo</i>
1	Afromexicano
2	Amuzgo
3	Chinanteca
4	Chintalolo
5	Cora
6	Cuicateco
7	Cucapá
8	Chatino
9	Guarijío
10	Huave
11	Kiliwa
12	Kumiai
13	Mame
14	Maya
15	Mayos
16	Mixe
17	Mazahua
18	Mazateco
19	Mexica
20	Mixteca
21	Nahua
22	Otomí
23	Paipai

<i>Núm.</i>	<i>Representantes indígenas por pueblo</i>
24	Pima
25	Popoluca
26	Purépecha
27	Rarámuri
28	Pame
29	Teenek
30	Totonaca
31	Triqui
32	Tzetzal
33	Tzotzil
34	Tojolabal
35	Tlapaneco
36	Tepehuan
37	Wixárika
38	Yaqui
39	Zapoteca
40	Zoque

<i>Núm.</i>	<i>Participantes no indígenas por estado</i>
1	Campeche
2	Chiapas
3	Distrito Federal
4	Estado de México
5	Guanajuato
6	Guerrero
7	Hidalgo
8	Michoacán
9	Oaxaca



<i>Núm.</i>	<i>Participantes no indígenas por estado</i>
10	Puebla
11	San Luis Potosí
12	Sonora

<i>Núm.</i>	<i>Ámbito participantes (representantes no indígenas)</i>		<i>Observaciones</i>
1	Academia	31	
2	Agrupación Política Nacional	3	
3	Asociación Civil	6	
4	Asociación Pro Derechos Indígenas	4	
5	Diplomáticos	3	
6	Gobierno	37	Funcionarios federales. Secretarios de Asuntos Indígenas de los estados
7	ONG	1	
8	Organismo internacional	3	
9	Organización campesina	2	
10	Otros	20	
11	Particulares	38	
12	Partido político	5	PRI, PRD
13	Poder Judicial	2	
14	Poder Legislativo	35	Diputados, senadores, asesores.

TERCERA PARTE

ENSAYOS



LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE  
E INFORMADO COMO PARTE DEL DERECHO  
AL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

*Anavel Monterrubio*

INTRODUCCIÓN

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

Estas medidas pueden ser leyes, normas, reglamentos, decretos, suscripción de un tratado, la propia ley de consulta, un reglamento de consulta, 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, continúan

<sup>1</sup> “No se pueden modificar las condiciones de existencia de un pueblo sin su consentimiento”. Entrevista con la doctora en Derecho Raquel Yrigoyen Fajardo, en *Noticias Aliadas-Informe especial. Consulta previa: derecho fundamental de los pueblos indígenas*, Lima, Perú, Comunicaciones Aliadas, disponible en <[noticiasaliadas.org/objetos/informe/14e\\_consulta\\_na.pdf](http://noticiasaliadas.org/objetos/informe/14e_consulta_na.pdf)>, junio de 2011, p. 3.

existiendo 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.<sup>2</sup>

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 cumplir con 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 IV México Incluyente, con el objetivo de *Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente*, propone como estrategia “Fomen-

<sup>2</sup> 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 desa-*

tar 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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:

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 na-

---

*rrollo 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 Sectorial de Gobernación, 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 2013.

<sup>3</sup> Programa Nacional de Desarrollo 2012-2018, Gobierno Federal, México, p. 116.

<sup>4</sup> Programa Sectorial de Gobernación..., *op. cit.*

cionales 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.<sup>5</sup>

#### EL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Tanto el artículo dos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Convenio 169 especifican que los pueblos indígenas son todos los descendientes de las poblaciones que ha-

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

bitaban 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”.<sup>6</sup>

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.

<sup>6</sup> 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, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, OIT, <<http://www.politicaspublicas.net/panel/oitinformes/reclamaciones169/6492001-rec169-ecuador-shuar.html>>. Se puede revisar también OIT-CEACR, Observación General 2011 sobre la obligación de consulta, Convenio 169 Pueblos Indígenas, <<http://www.politicaspublicas.net/panel/oit/oit-ceacr/725-2011-ceacr-obs-general-consulta.html>>.



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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

#### EL MARCO REGULATORIO DE LA CONSULTA DESDE EL CONTEXTO INTERNACIONAL

##### *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.

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

<sup>8</sup> Anteproyecto de Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas, XLI Legislatura de la Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo...*, *op. cit.*

<sup>9</sup> 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.

1) 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, 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, 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, 2)], y
- Cuestiones específicas relacionadas con la educación [artículos 27, 3) y 28, 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 (art. 10).

- En el caso de que puedan llegar a ser afectados en sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales (art. 11).
  - En la adopción de medidas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación (art. 15).
  - En la definición de políticas encaminadas a proteger a los niños indígenas contra la explotación económica (art. 17).
  - En los casos en que sus tierras y territorios sufran cualquier tipo de afectación (art. 28).
  - En los casos de almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (art. 29).
  - En los casos en los que sea necesario utilizar sus tierras y territorios para actividades militares (art. 30).
  - Con motivo de la aprobación de cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (art. 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 (art. 36).
  - En las medidas encaminadas a la adopción de la Declaración (art. 38).
- 2) 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, *a*)], para lo cual, el gobierno debe “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente [...]” [artículo 6, *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 consul-

tado). Es decir, la consulta es un deber del gobierno que no puede eludirse delegándolo a una empresa privada u otra entidad.

3) 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 del principio de *buena fe*, algunos autores señalan que éste no es sólo una cuestión ética, sino también jurídica, es decir,

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”,<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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 diálogo.<sup>12</sup>

Respecto del consentimiento previo, la Declaración de la ONU establece que la obtención del consentimiento debe lograrse *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”.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> *Diccionario jurídico mexicano*, tomo A-B, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 309, disponible 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*, <<http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1122>>.

<sup>11</sup> 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”, Francisco López Bárcenas, 2013, *El derecho de los pueblos indígenas...*, *op. cit.*

<sup>12</sup> ONU, *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas...*, *op. cit.*

<sup>13</sup> 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, Taller Técnico de la ONU, Nueva York, 17-19 de enero de 2005.

Al respecto, la 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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup>

Por su parte, el consentimiento libre significa “que no hay coerción, intimidación ni manipulación”,<sup>16</sup> 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

<sup>14</sup> Ecuador-C169-2001, Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la..., *op. cit.*

<sup>15</sup> Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009.

<sup>16</sup> Rodrigo de la Cruz, 2005, Descripción de la comprensión..., *op. cit.*

que se les proporcione; respetar los tiempos, lugares y formas para celebrar sus asambleas para la toma de decisiones.<sup>17</sup>

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:<sup>18</sup>

- 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 naturales de las comunidades, lo cual refiere:

<sup>17</sup> 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*) las zonas que se verán afectadas; *e*) probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluido los posibles riesgos y una distribución de beneficios; *f*) el personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto”.

<sup>18</sup> 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, H. 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.

- 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 dos 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 dos 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 prevalecientes 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 cabildear, 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 consecuencia que:
    - a) Los procedimientos de consulta y participación se apliquen con base en los criterios normativos de las dependencias que realizan la consulta.



- 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:<sup>19</sup>

- 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 leyes con los instrumentos jurídicos internacionales de 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.

<sup>19</sup> Relatorías de las Mesas 1, 5 y 6 del Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, H. Cámara de Diputados, febrero de 2014. También se puede consultar el “Estudio sobre las industrias extractivas en México...”, *op. cit.*

- 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 para tomar 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.



NUMERALIA SOBRE LA POBLACIÓN  
INDÍGENA DE MÉXICO Y SU PARTICIPACIÓN  
EN LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

*Gabriela Rangel Faz\**

PRESENTACIÓN

La numeralia que se aborda en este artículo se refiere a la participación de los pueblos indígenas en la producción agropecuaria, retomando la información de los censos Agrícola, Ganadero y Forestal y el Ejidal de 2007 para identificar esta participación. Sin profundizar en sus causas, historia o futuro posible, se sistematizan algunos aspectos que estos censos señalan respecto de los productores hablantes de lengua indígena. También se parte de información de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (CDI) y del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) para la identificación de la población indígena del país.

INFORMACIÓN GENERAL DE LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS DE MÉXICO

La CDI considera como población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes declara ser hablante de alguna lengua indígena, también incluye a personas que hablan alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares.<sup>1</sup> Por su parte, el INEGI en el Censo de Población y Vivienda 2010 identificó a quienes se “autoadscribían” a un pueblo indígena, definiendo este concepto como “reconocimiento que hace una población de per-

\* Maestra en Desarrollo Rural por la UAM-Xochimilco.

<sup>1</sup> <[http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=category&id=38&Itemid=54](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=38&Itemid=54)>.

tenecer a un pueblo indígena, con base en sus concepciones”. La metodología de autoadscripción incorpora a aquella parte de la población que sin hablar la lengua, comparte una serie de elementos normativos, valores y costumbres comunitarias indígenas. De esta forma se identificó que en 2010 en México vivían 15.7 millones de personas indígenas, casi 6.9 millones eran hablantes de alguna lengua indígena, todos ellos, mayores de tres años.<sup>2</sup>

Otro aspecto a considerar para iniciar una identificación de la población indígena es la equivalencia básica entre pueblo y grupo etnolingüístico. Es decir, que un pueblo indígena está conformado por las personas que habitan en hogares indígenas donde los padres, abuelos o alguno de los cónyuges hablan una misma lengua originaria, además de las personas que sin hablar una lengua indígena, se autoadscriben como integrantes del referido pueblo. Por ejemplo, el pueblo nahua estaría conformado por las personas que viven en hogares cuyo jefe, cónyuge o ancestros hablan náhuatl, más las personas que sin hablar lengua indígena se autoadscriben como tales.

El Censo 2010 consideró el catálogo de las 68 lenguas identificadas por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) a diferencia del Censo 2005 que sólo refería a 62. Las 68 agrupaciones lingüísticas de México marcan la pauta para la identificación de igual número de pueblos, los cuales, a su vez, deben ser analizados a partir de su localización geográfica para su diferenciación. Por ejemplo, no se puede considerar que los integrantes del pueblo nahua de Guerrero y San Luis Potosí formen un solo pueblo, ya que no comparten variante lingüística, historia reciente ni proyectos de desarrollo futuro; será necesario considerar que una agrupación lingüística corresponde a varios pueblos.

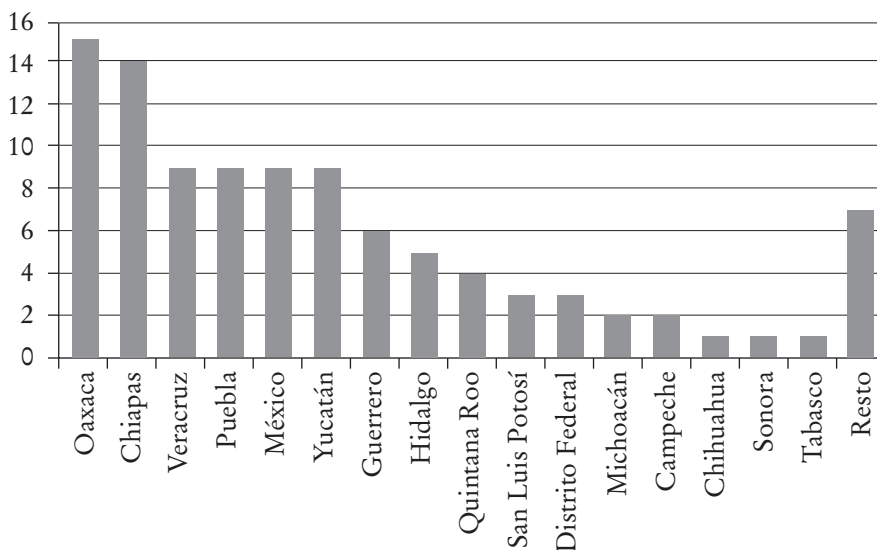
La identificación rigurosa de los pueblos indígenas de México es una tarea pendiente que deberá empezar por la selección de aspectos relevantes para identificar al conjunto de comunidades que conforman una unidad social considerada como pueblo con funda-

<sup>2</sup> INEGI, 2011, lámina 58.

mento en estudios antropológicos, pero, sobre todo, a partir de lo que los propios integrantes decidan.<sup>3</sup>

Por lo pronto cabe señalar que en 2010, el 87.6% de la población indígena vivía en 12 entidades federativas, únicamente dos pueblos indígenas contaban con más de un millón de personas: 2 587 452 nahuas y 1 500 441 mayas; 18 pueblos tenían más de 100 mil integrantes y aglutinaban al 89.5% de las personas que vivían en hogares indígenas; finalmente 7.01% de la población indígena contaba con más de diez mil integrantes.

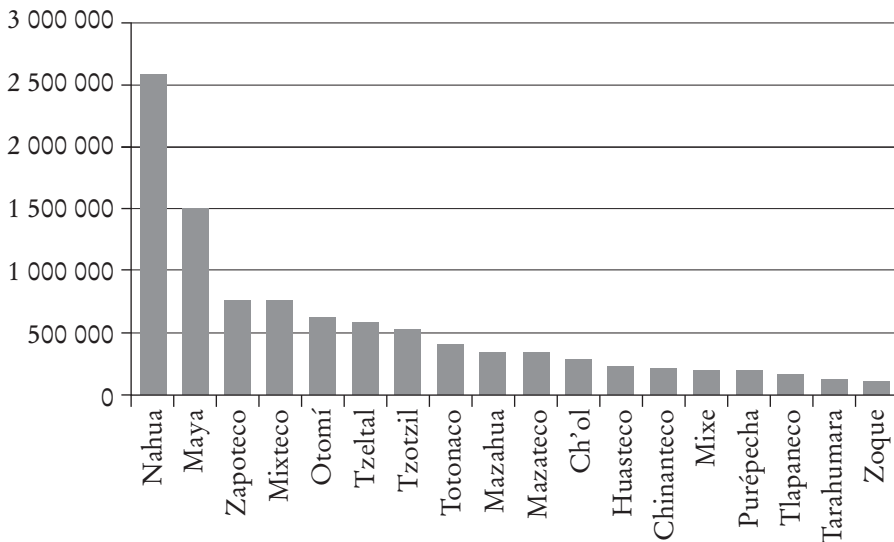
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA  
POR ENTIDAD FEDERATIVA (%)



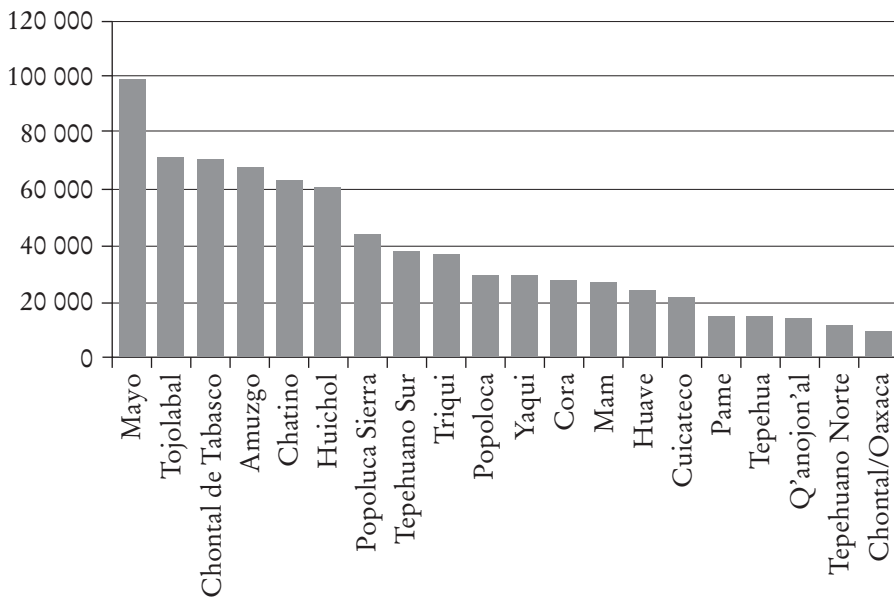
En cada entidad federativa la presencia indígena varía, siendo en Yucatán donde hay mayor peso relativo de los indígenas, al representar el 50% de la población. Le siguen Oaxaca, Chiapas y Quintana Roo con una presencia entre el 30 y el 45%; enseguida Campeche, Hidalgo, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz tienen entre

<sup>3</sup> CDI, 2012.

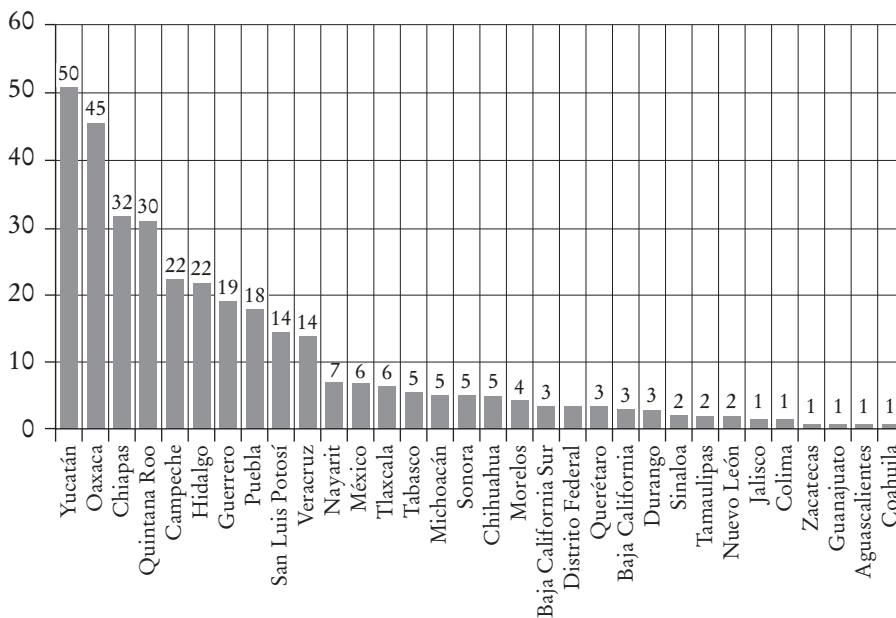
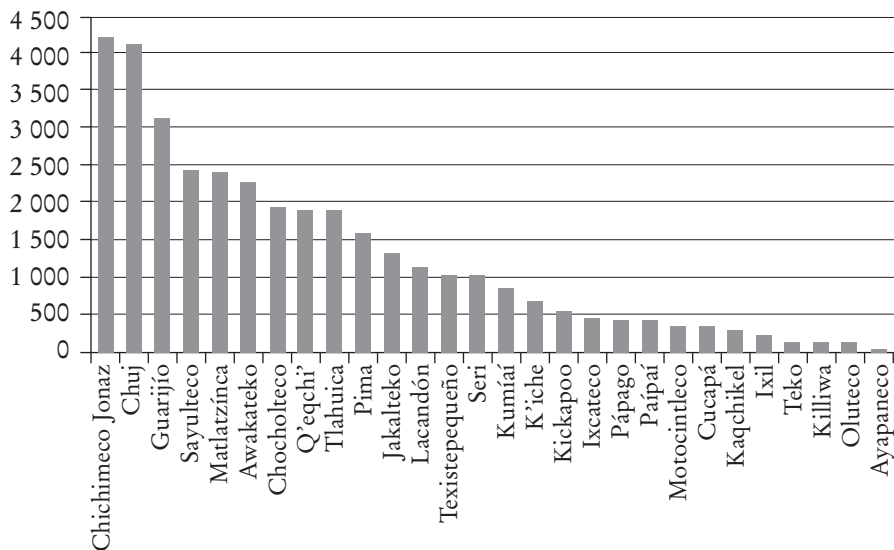
POBLACIÓN POR PUEBLO INDÍGENA (PERSONAS)



POBLACIÓN POR PUEBLO INDÍGENA (PERSONAS)



## POBLACIÓN POR PUEBLO INDÍGENA (PERSONAS)





el 14 y el 22%; finalmente en 22 entidades la presencia va del uno al siete por ciento.

#### LAS Y LOS PRODUCTORES HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA DE MÉXICO

El VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal (Censo Agropecuario) y el IX Censo Ejidal de 2007 identificaron a los productores a partir del criterio de hablantes de lengua indígena obteniendo que 1 076 691 unidades de producción rural agropecuarias estaban encabezadas por este tipo de productores. El criterio de autoadscripción utilizado por el INEGI en el Censo de Población y Vivienda de 2010 no fue incluido en estos censos, si se parte de que en el X Censo de Población y Vivienda los 6.9 millones de hablantes indígenas representaban el 43.9% de los 15.7 millones de indígenas identificados por el criterio de autoadscripción, se puede afirmar que los indígenas deben tener más tierras y Unidades de Producción Rural (UPR) que las identificadas en los censos de 2007.<sup>4</sup>

#### *Aspectos sociales de las Unidades de Producción Rural de los productores indígenas<sup>5</sup>*

Un primer aspecto a señalar es que las poco más de un millón de UPR representaban el 26.5% de las UPR agropecuarias a nivel nacional. En lo que respecta al género de los titulares de la tierra prácticamente no había diferencia entre los hablantes indígenas y los no indígenas pues en ambos casos las mujeres representaban cerca del 15.6 % de los titulares de la tierra.

Los indígenas ocupaban en la actividad agropecuaria y forestal, ya fuera como mano de obra familiar o como trabajadores contratados,

<sup>4</sup> No en todos los casos se parte del mismo número total de UPR porque el total de respuestas varía.

<sup>5</sup> A partir de este apartado se retoma información de los censos Agropecuario y Ejidal de 2007.

## TITULARES DE LA TIERRA

	<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
UPR total	1 076 691	100	4 067 633	100	26.5
Hombres	909 725	84.5	3 427 362	84.3	26.5
Mujeres	166 966	15.5	640 271	15.7	26.1

a 2.2 millones de personas; una cuarta parte de éstas eran mujeres, y el 57.3% equivalían a casi 1.3 millones de trabajadores contratados.

En el nivel nacional la relación entre trabajadores familiares y contratados era similar con casi un 2% (+/-) de diferencia al representar el 40.6% de los familiares y 59.4% los contratados. En lo que respecta a las mujeres participantes en la actividad en lo nacional casi una quinta parte del total de trabajadores eran mujeres (19.7%). Finalmente hay que decir que poco más de la cuarta parte de quienes se dedicaban a la actividad agropecuaria y forestal eran hablantes de lengua indígena.

Entre los indígenas que participan a nivel familiar en la actividad primaria, por grupos de edad, se tiene que niños y niñas menores de doce años apoyan por igual, lo mismo hacen los hombres y mujeres mayores de 60 años. Es mayor la colaboración de los varones de entre 12 a 60 años de edad.

En el caso de los indígenas, había 3.6 millones de dependientes económicos, frente a 11.7 millones a nivel nacional; ello significa que había 3.3 dependientes por UPR indígena mientras que a nivel nacional eran 2.9 los dependientes promedio. El 57.8% eran menores de 18 años entre los primeros mientras que en el nivel nacional eran la mitad.

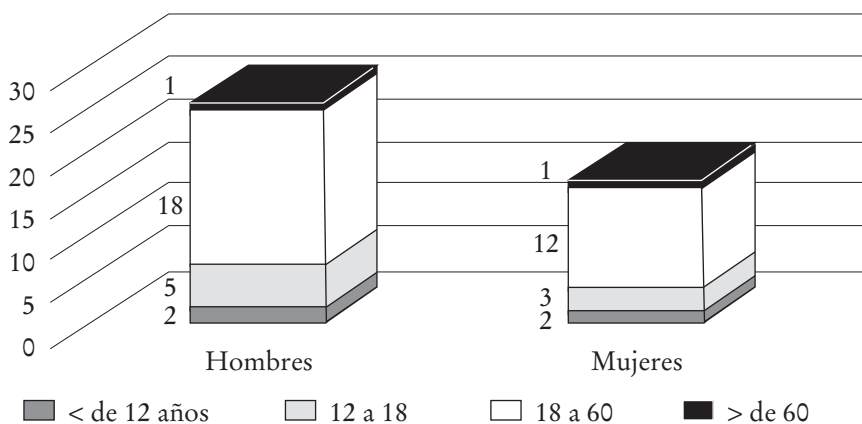
Entre las UPR, casi el 80% obtenían ingresos de la actividad agropecuaria; en segundo lugar su ingreso venía de "otras actividades" (28.7%) y en tercer lugar del gobierno con 2.1%. Puede verse cómo el gobierno apoyaba menos a la población indígena pues a nivel nacional se apoyaba al 9% de los productores agropecuarios o forestales y en el caso de los indígenas lo hacía en un 2.1 por ciento.

## PARTICIPANTES EN LA ACTIVIDAD

<i>Tipo de participación</i>	<i>Indígenas</i>			
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Familiar	575 998	373 796	949 794	42.7
Contratada	1 088 612	188 385	1 276 997	57.3
Total	1 664 610	562 181	2 226 791	100
%	74.8	25.2	100	

<i>Nacional</i>					
<i>Tipo de participación</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>% (I/N)</i>
Familiar	2 399 283	1 111 111	3 510 394	40.6	27.1
Contratada	4 543 391	596 402	5 139 793	59.4	24.8
Total	6 942 674	1 707 513	8 650 187	100	25.7
%	80.3	19.7	100		

## % DE PARTICIPACIÓN FAMILIAR EN LA ACTIVIDAD



En el nivel de los servicios y comparando con la información de las viviendas de indígenas y a nivel nacional, se ubican mayores necesidades entre los primeros, especialmente en lo que respecta al acceso

## DEPENDIENTES ECONÓMICOS

<i>Indígenas</i>						
	<i>Hombres</i>	<i>%</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	
Personas	1 489 382	100	2 111 058	100	3 600 440	100
< 18 años	1 049 986	70	1 030 081	49	2 080 067	58
> 18 años	439 396	30	1 080 977	51	1 520 373	42

<i>Nacional</i>							
	<i>Hombres</i>	<i>%</i>	<i>Mujeres</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>		<i>% (I/N)</i>
Personas	4 726 935	100	6 970 293	100	11 697 228	100	30.8
< 18 años	2 993 908	58	2 933 395	63	5 927 303	51	35.1
> 18 años	1 733 027	42	4 036 898	37	5 769 925	49	26.3

## FUENTE DE INGRESO DE LAS UPR

	<i>Indígena</i>	<i>%</i>	<i>Nacional</i>	<i>%</i>	<i>I/N</i>
UPR total	1 076 690	100	3 979 999	100	27.1
Agrícola o forestal	859 006	79.8	3 227 004	81.08	26.6
Remesas	22 719	2.1	168 317	4.2	13.5
Gobierno	22 719	2.1	358 599	9.0	6.34
Otro	309 057	28.7	1 074 018	27.0	28.8

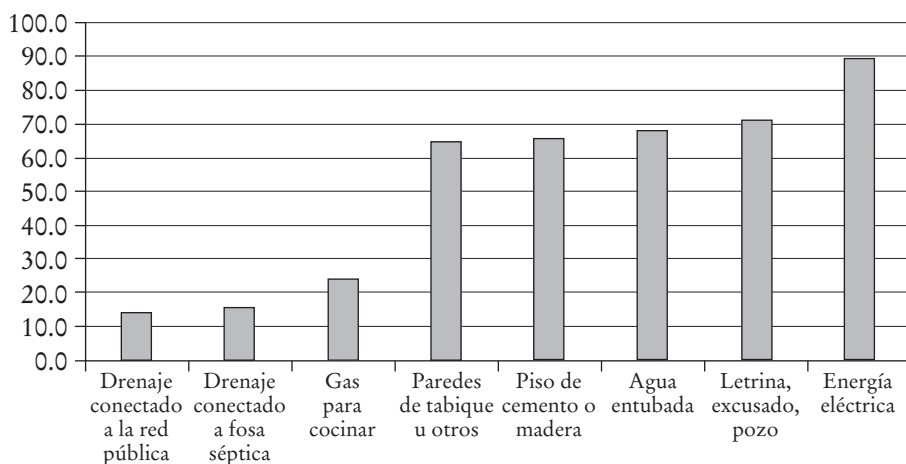
al gas para cocinar pues sólo el 24.6% lo tenían, drenaje (14.4% conectados a la red pública y 16.1% a la fosa séptica), con viviendas con piso de cemento o madera (66.1%) o paredes de tabique (64.8%).

Hay menos diferencias en lo que se refiere al acceso a agua entubada (8%) y energía eléctrica (3.4%) y casi es idéntica el porcentaje de vivienda con letrina, excusado o pozo con cerca del 72% de acceso a este servicio.

## SERVICIOS EN LA VIVIENDA

	<i>Indígena</i>	<i>%</i>	<i>Nacional</i>	<i>%</i>	<i>% (I/N)</i>	<i>(I/N)</i>
UPR	1 054 392	100	3 926 194	100	26.9	
Drenaje conectado a la red pública	152 356	14.4	1 177 085	30.0	12.9	15.5
Drenaje conectado a fosa séptica	169 855	16.1	1 116 441	28.4	15.2	12.3
Gas para cocinar	259 270	24.6	2 336 811	59.5	11.1	34.9
Paredes de tabique u otros	683 250	64.8	3 089 683	78.7	22.1	13.9
Piso de cemento o madera	696 443	66.1	3 182 652	81.1	21.9	15.0
Agua entubada	728 918	69.1	3 039 940	77.4	24.0	8.3
Letrina, excusado, pozo	757 995	71.9	2 854 437	72.7	26.6	0.8
Energía eléctrica	950 086	90.1	3 670 011	93.5	25.9	3.4

PORCENTAJE DE SERVICIOS EN LAS VIVIENDAS  
DE LAS UPR DE HABITANTES DE LENGUA INDÍGENA



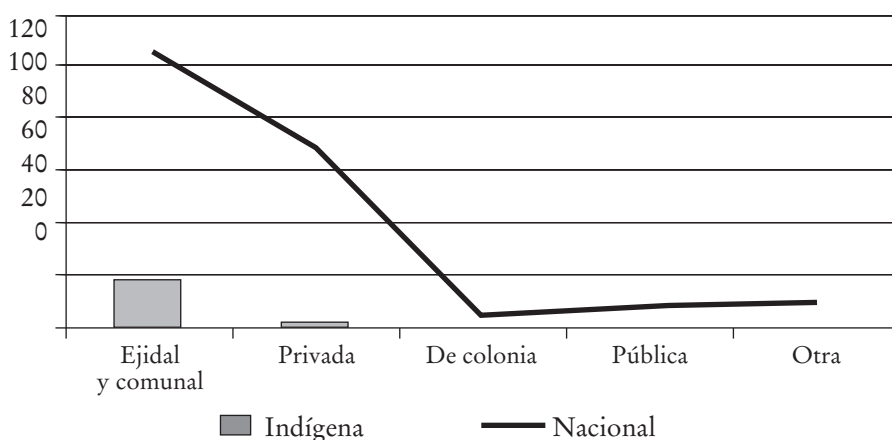
*Aspectos estructurales de la producción indígena agropecuaria*

La población hablante de lengua indígena cuenta con 20.8 millones de hectáreas equivalentes al 10.6% de las 195.9 millones de hectáreas existentes en el país. Entre los indígenas, el 92.1% de sus tierras tienen un régimen de propiedad social, es decir, son ejidos o comunidades, mientras a nivel nacional este tipo de tenencia representa el 54.1% con 105.9 millones de hectáreas. En segundo lugar la propiedad de los indígenas y la nacional es privada con un peso relativo del 7.7 y 35.7% respectivamente.

## RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA

	<i>Indígena</i>	<i>%</i>	<i>Nacional</i>	<i>%</i>	<i>% (I/N)</i>
Ejidal y comunal	19 181 992	92.1	105 949 097	54.1	18.1
Privada	1 609 074	7.7	70 014 724	35.7	2.3
De colonia	16 106	0.1	3 847 792	2.0	0.4
Pública	14 787	0.1	7 200 000	3.7	0.2
Otra			8 892 832	4.5	0.0
Total	20 821 959	100	195 904 445	100.0	10.6

## TENENCIA DE LA TIERRA (MILLONES DE HECTÁREAS)



Entre los indígenas se tienen dos usos del suelo predominantes, el de labor y el bosque o selva con 33% de la superficie respectivamente. A nivel nacional, predominan los pastos no cultivados con un 36% de la superficie, le siguen los bosques y terrenos con vegetación diversa que representan el 34% y en tercer lugar están las tierras de labor con 16.1% de la superficie nacional.

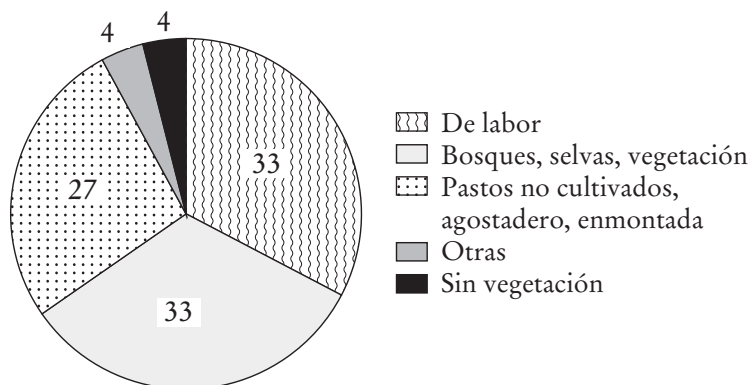
Por su parte, partiendo del peso relativo que tienen las tierras en manos de los indígenas en el nivel nacional, se tiene que las de labor representan el 21.7% de la superficie nacional, los bosques y selvas el 10.4%, las que no tienen vegetación el 10% y los pastos no cultivados el 7.9 por ciento.

#### USO DE SUELO (HECTÁREAS Y %)

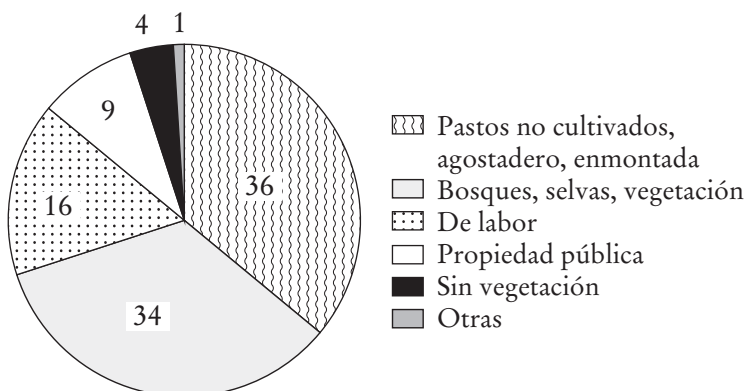
	<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
De labor	6 844 621	33	31 512 323	16	22
Bosques, selvas, vegetación	6 917 734	33	66 559 067	34	10
Pastos no cultivados, agostadero, enmontada	5 579 332	27	70 718 164	36	8
Otras	742 890	4	1 649 957	1	
Sin vegetación	737 383	4	7 364 934	4	10
Propiedad pública			18 100 000	9	
Total	20 821 960	100	195 904 445	100	11

Las tierras indígenas de uso agrícola tienen una superficie poco mayor de 4.2 millones de hectáreas y equivalen al 14% de las tierras nacionales que tienen el mismo uso. En el primer caso, el 95.5% son de temporal y en el segundo el 81.6% se ubican en esta situación. El tamaño del predio promedio en el caso de los indígenas es de 4.2 hec-

USO DE SUELO ENTRE INDÍGENAS (%)



USO DE SUELO NACIONAL (%)



táreas por Unidad de Producción Rural y a nivel nacional es de ocho hectáreas por UPR.

Para el trabajo agrícola, tanto los productores indígenas como el total nacional utilizan en su mayoría herramientas manuales, pero la proporción en que lo hacen los primeros es de 60% frente a 33.4% de los segundos. En lo referente a la tracción mecánica, los indígenas la utilizan poco (8.5%) frente a 29.7% de existencia de tracción mecánica a nivel nacional.

Entre los indígenas que respondieron sobre el uso de tractor en el Censo Agropecuario, únicamente el 13.7% lo utilizaba, la gran ma-



## DISPONIBILIDAD DE AGUA

		<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
Riego	UPR	74 455	7.4	630 312	16.8	11.7
	HA	190 085	4.5	5 563 493	18.4	3.4
Total	UPR	961 354	95.6	3 354 258	89.3	28.7
	HA	4 033 171	95.5	24 657 754	81.6	16.4
Total	UPR	1 005 687	100.0	3 755 043	100.0	26.8
	HA	4 223 260	100.0	30 221 247	100.0	14.0
Predio promedio	HA	4.20		8		

## USO DE TRACCIÓN EN UPR

	<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
Mecánica	85 655	8.5	1 111 885	29.7	7.7
Animales de trabajo	173 832	17.3	631 715	16.9	27.5
Mecánica y animales de trabajo	50 033	5.0	374 659	10.0	13.4
Con herramientas manuales	606 420	60.3	1 251 204	33.4	48.5
Total	1 005 687	100	3 741 438	100	26.9

yoría lo rentaba; contrasta que en el nivel nacional el 41.6% sí lo utilizaba y casi siempre lo rentaba.

Podría decirse que el productor hablante de lengua indígena prácticamente no utiliza la tecnología que se identifica en el Censo Agropecuario pues entre las más de 4.2 millones de hectáreas sobre las que respondieron los productores respecto del uso de tecnolo-

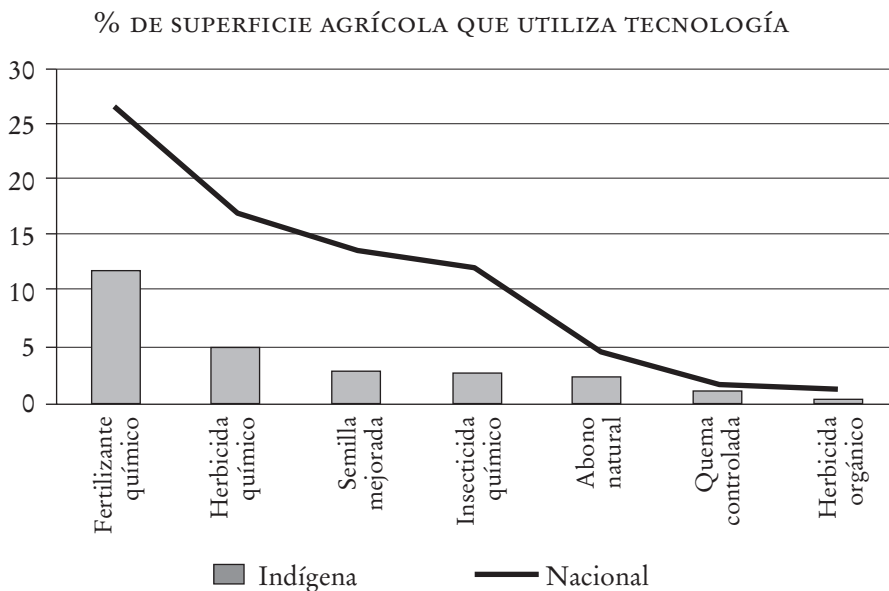
## UPR QUE USAN TRACTOR

	<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
UPR que usan tractor	137 770	13.7	1 561 300	41.6	8.8
Rentado	137 333	13.7	1 554 748	41.4	8.8
Propio	4 167	0.4	179 186	4.8	2.3
Prestado	323	0.0	13 608	0.4	2.4
En grupo	310	0.0	3 795	0.1	8.2
UPR total	1 005 687	100	3 755 043	100	26.8

gía, sólo el 11.9% usaba fertilizante, el 5% herbicidas químicos y el 2.9% respectivamente semillas mejoradas e insecticidas químicos. En lo nacional, en el 26.5% de la superficie utilizan fertilizante químico, en 17.3% herbicida químico, en 13.9% semilla mejorada, y en 12% insecticida químico.

## % DE SUPERFICIE AGRÍCOLA QUE UTILIZA TECNOLOGÍA

	<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
Fertilizante químico	500 872	11.9	7 996 167	26.5	6.3
Herbicida químico	210 914	5.0	5 213 496	17.3	4.0
Semilla mejorada	122 145	2.9	4 207 131	13.9	2.9
Insecticida químico	120 863	2.9	3 639 693	12.0	3.3
Abono natural	101 461	2.4	1 349 828	4.5	7.5
Quema controlada	45 877	1.1	516 581	1.7	8.9
Herbicida orgánico	14 680	0.3	394 104	1.3	3.7
Insecticida orgánico	2 301	0.1	124 214	0.4	1.9
Otra	1 952	0.0	33 257	0.1	5.9
Total	4 223 254	100	30 221 246	100	14.0



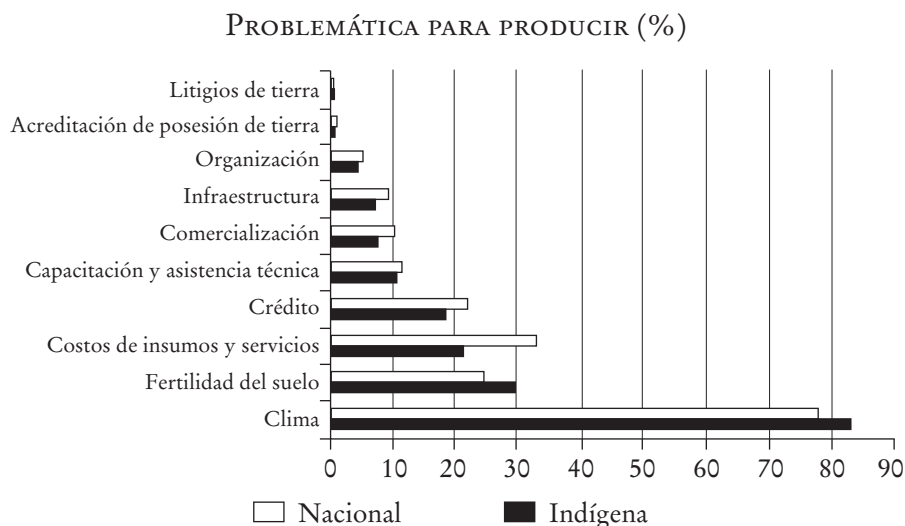
En el tema del crédito y seguro se puede decir que éstos eran prácticamente inexistentes pues en el nivel nacional sólo lo obtenían el 4.2% de las Unidades de Producción y a nivel indígena el 1.8 por ciento.

#### CRÉDITO Y SEGURO

	<i>Indígena</i>		<i>Nacional</i>		% (I/N)
	<i>UPR</i>	%	<i>UPR</i>	%	
Con crédito y seguro	19 165	1.8	172 585	4.2	11.1
Sólo crédito	16 041	1.5	146 437	3.6	11.0
Sólo seguro	2 388	0.2	13 257	0.3	18.0
Crédito y seguro	736	0.1	12 891	0.3	5.7
Sin crédito ni seguro	1 057 526	98.2	3 895 048	95.8	27.2

El problema principal de la actividad agropecuaria son las pérdidas por causas climáticas tanto para los indígenas (83.2%) como

en el nivel nacional (77.8 %); enseguida los indígenas ubicaron la pérdida de fertilidad del suelo con 29.9% y los altos costos de los insumos y servicios con 21.1%; en el nivel nacional también fueron relevantes estos dos problemas con un 24.8% y 33% de mención entre los entrevistados en el Censo.



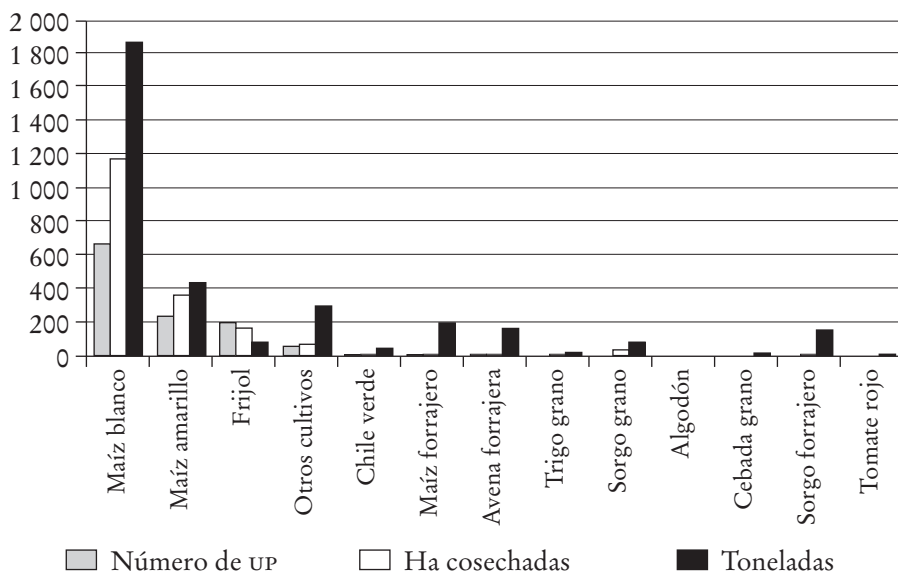
### PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y PECUARIA DE LOS INDÍGENAS

Los productores indígenas contribuyen a la seguridad alimentaria de sus familias y regiones con la producción de alimentos. Sumando<sup>6</sup> los ciclos primavera verano (P/V) y otoño invierno (O/I) se obtiene que lo que más producen es maíz blanco, con 1 867 470.7 toneladas por parte de 666 452 Unidades de Producción.

En segundo lugar, se ubica el maíz llamado amarillo con 240 018 UPR y casi 445 mil millones de toneladas producidas. Les siguen el

<sup>6</sup> En algunos terrenos se siembra en ambos ciclos y la suma duplica la superficie y número de UP, pero se hace la adición para tener un referente sobre la actividad agrícola de las UP de hablantes indígenas.

NÚM DE UP, HECTÁREAS COSECHADAS  
Y TONELADAS DE PRODUCCIÓN (MILES)



<i>Producto</i>	<i>Núm. UPR</i>	<i>Cosechada (ha)</i>	<i>Producción (toneladas)</i>
Maíz blanco	666 452	1 176 071.8	1 867 470.7
Maíz amarillo	240 018	362 362.6	444 844.4
Frijol	192 089	174 797.8	80 019.1
Otros cultivos	60 229	70 075.5	298 999.3
Chile verde	8 931	12 258.2	49 508.7
Maíz forrajero	6 744	7 789.5	202 497.2
Avena forrajera	8 916	14 473.4	165 754.2
Trigo grano	4 472	14 699.2	20 728.4
Sorgo grano	3 167	36 225.4	84 797.8
Algodón	2 165	2 742.1	4 734.4
Cebada grano	2 146	4 167.3	18 197.8
Sorgo forrajero	1 205	7 447.7	155 892.7
Tomate rojo	516	449.5	11 077.3

frijol con 192 089 UPR y 80 mil toneladas. Las UPR de los indígenas también producen chile verde, avena forrajera, trigo grano, sorgo grano, algodón, cebada grano, sorgo forrajero y tomate rojo (este último sólo es del ciclo otoño invierno).

Las unidades de producción indígenas productoras de maíz son 906.5 mil, es decir el 90.1% de las hablantes de estas lenguas aportan a la producción nacional de maíz blanco y amarillo 2.3 millones de toneladas en los ciclo P/V y O/I, que cosechan en 1.5 millones de hectáreas. Con ello contribuyen con el 9.3% de la producción nacional anual de maíz, que proviene del 19.4% de las tierras donde se produce este grano, por parte del 32.4% de UPR maiceras.

#### PRODUCCIÓN DE MAÍZ

	<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
<b>Primavera/Verano</b>					
UPR	833 764	82.9	2 627 363	70.0	31.7
Sembrada/total (ha)	1 594 664	5.3	8 000 624	26.5	19.9
Cosechada/total (ha)	1 425 218	4.7	7 329 284	24.3	19.4
Producción (tons)	2 122 733		20 662 158		10.3
Rendimiento	1.5		2.8		-1.3
<b>Otoño/Invierno</b>					
UPR	72 706	7.2	166 577	4.4	43.6
Sembrada/total (ha)	128 476	3.0	675 270	2.2	19.0
Cosechada/total (ha)	113 217	2.7	603 109	2.0	18.8
Producción (tons)	189 582		4 138 554		4.6
Rendimiento	1.7		6.9		-5.2

## PRODUCCIÓN DE MAÍZ (CONTINUACIÓN)

	<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
<b>Total</b>					
UPR	906 470	90.1	2 793 940	74.4	32.4
Sembrada/total (ha)	1 723 140	40.8	8 675 894	28.7	19.9
Cosechada/total (ha)	1 538 434	36.4	7 932 393	26.2	19.4
Producción (tons)	2 312 315		24 800 713		9.3
Rendimiento	1.5		3.1		-1.6

El segundo cultivo agrícola en importancia producido por las UPR indígenas es el frijol, que ocupa al 19.1% de sus UPR, para cosechar en 4.1% de las tierras agrícolas 80 toneladas de esta leguminosa. Con ello aportan el 7.1% de la producción nacional anual de frijol.

## PRODUCCIÓN DE FRIJOL

	<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
UPR	192 089 <sup>▼</sup>	19.1	622 264	16.6	30.9
Sembrada/total (ha)	201 927 <sup>▼</sup>	4.8	1 933 046	6.4	10.4
Cosechada/total (ha)	174 798 <sup>▼</sup>	4.1	1 748 176	5.8	10.0
Producción (tons)	80 019		1 134 880		7.1
Ton/ha cosechada	0.46		0.65		-0.2

El 56.5% de las UPR nacionales que se dedican a la producción de café son indígenas, tienen el 44.5% del café plantado y cosechan el 40.2% de la producción anual, equivalente a 1.2 millones de toneladas.

## CAFÉ CEREZA

	<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
UPR	198 060	19.7	350 209	9.3	56.6
Sembrada/plantada (ha)	319 651	7.6	718 126	2.4	44.5
Sembrada/producida (ha)	298 584	7.1	681 288	2.3	43.8
Toneladas cosechadas	464 150		1 154 730		40.0
Rendimiento	1.6		1.7		-0.1

Con el 21.3% de las UPR que cultivan el pasto, los indígenas producen el 15.2% del total nacional de este cultivo perenne, en 13.1% de las hectáreas con este pasto en el país.

## PASTO CULTIVADO

	<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
UPR	64 403	6.0	302 595	8.1	21.3
Sembrada/plantada (ha)	655 022	15.5	4 989 299	16.5	13.1
Sembrada/producida (ha)	648 047	15.3	4 935 913	16.3	13.1
Toneladas cosechadas	6 996 156		46 023 316		15.2
Rendimiento	10.8		9.3		1.5

En lo que respecta a la naranja, el 5.2% de las unidades indígenas son productoras de naranja y significan el 46.5% de las unidades nacionales dedicadas a este cítrico; cuentan con casi un cuarto de la superficie dedicada a este producto (23.8%) y obtienen el 22.7% de la producción nacional.



## NARANJA

	<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
UPR	52 484	5.2	112 883	3.0	46.5
Sembrada/plantada (ha)	85 924	2.0	359 142	1.2	23.9
Sembrada/producida (ha)	79 372	1.9	333 997	1.1	23.8
Toneladas cosechadas	809 068		3 570 733		22.7
Rendimiento	10.2		10.7		-0.5

El productor indígena también es productor de caña de azúcar, produce casi 2.5 millones de toneladas en cerca del 6% de la superficie dedicada a esta actividad en el país.

## CAÑA DE AZÚCAR

	<i>Indígena</i>	%	<i>Nacional</i>	%	% (I/N)
UPR	16 421	1.6	142 078	3.8	11.6
Sembrada/plantada (ha)	40 431	1.0	664 338	2.2	6.1
Sembrada/producida (ha)	37 205	0.9	617 856	2.0	6.0
Toneladas cosechadas	2 471 058		45 862 654		5.4
Rendimiento	66.4		74.2		-7.8

La población hablante de lengua indígena cuenta con ganado bovino, porcino, aves de corral, ovejas, cabras y abejas. En general tienen menos cabezas de ganado, aves o colmenas por unidad de producción de las que tienen los productores nacionales. Hay más unidades de producción de indígenas con aves de corral, le siguen las que tienen cerdos y en tercer lugar en importancia los que cuentan con ganado bovino. Aunque no hay un número preciso de UP con ovinos, es probable que éste sea mayor que el que se presenta

## PRODUCCIÓN PECUARIA (MILES)

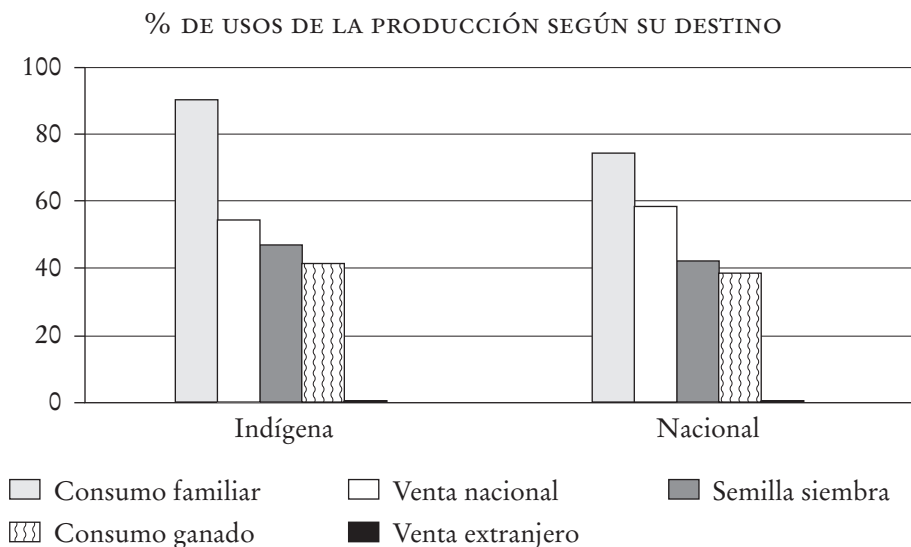
		<i>Indígena</i>	<i>Nacional</i>	% (I/N)
Ganado bovino	UPR	181.2	1 131	16.0
	Total	1 563.8	23 317	6.7
	Promedio	9	21	42.9
Ganado porcino	UPR	212.0	979	21.7
	Total	733.0	9 021	8.1
	Promedio	3	9	33.3
Aves de corral	UPR	618.8	2 532	24.4
	Total	10 730.4	356 824	3.0
	Promedio	17	141	12.1
Ovinos*	UPR	4.09	53	7.7
	Total	833.7	7 306	11.4
	Promedio	204	137	148.9
Caprinos	UPR	1.9	261	0.7
	Total	47.6	4 124	1.2
	Promedio	25	16	155.9
Colmenas	UPR	20.4	34	60.1
	Total	473.8	1 351	35.1
	Promedio	23	40	58.0

\* En el caso de los ovinos, sólo identifica a las UPR que utilizan alguna tecnología.

a continuación pues únicamente se refiere a las UP que utilizan alguna tecnología.

Entre los usos que se daba a la producción obtenida, el 90.2% de las UPR indígenas señalaron que la consumían a nivel familiar (autoconsumo), 54.1% la vendía en el país, 47.2% la utilizaba como semilla para siembra y el 40.9% también la usaba para el ganado. En el nivel nacional la producción se reparte de diferente manera, el

74.7% de las UPR señaló que la consume a nivel familiar, el 59% la vende en el país, el 30.5% la utiliza como semilla para siembra y el 38.7% la utiliza para el ganado. En ambos casos, los pocos que venden al extranjero representan menos del 0.1 por ciento.



### BIBLIOGRAFÍA

CDI, *Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas*, Informe 2011, México, 2012.

INEGI, *IX Censo Ejidal 2007*.

INEGI, *VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, 2007*.

INEGI, *Principales resultados. Censo de Población y Vivienda 2010*, Presentación de resultados, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>>.

CINCO TESIS  
SOBRE UN (OTRO) MÉXICO INDÍGENA (POSIBLE)

*Julio Moguel*

1. La administración federal que actualmente lleva los timones de mando en el país (2012-2018) tiene una deuda a cubrir con los pueblos y comunidades indígenas de México, a saber: la de honrar la firma que sus iguales en el sexenio zedillista comprometieron 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. Más aún si, como puede observarse en una buena parte de las políticas y acciones en curso, los actuales gobernantes no parecen hacer demasiado caso a la letra constitucional ni a las leyes internacionales en boga.

El punto no se ubica en este caso sólo en el plano de lo que debiera ser una regla de honor, pues ha quedado fehacientemente demostrado, en mi opinión, que se ha impuesto la razón en torno a la pertinencia y necesidad de un cambio constitucional como el marcado por el documento sanandresiano. Así lo dice el curso de los hechos, y podríamos afirmar, sin titubeos, que de haberse aplicado (y transferido a letra constitucional) la línea de reconocimientos de derechos establecida en San Andrés Larráinzar otro gallo nos hubiera cantado.

Volveremos sobre este punto, pero cabe aquí hacer una valoración retrospectiva sobre los alcances de los Acuerdos de San Andrés y las limitaciones o desviaciones que siguieron a su formulación legislativa de 2001.

Conviene aquí referirnos a “lo ganado” en San Andrés Larráinzar, para mostrar a continuación “lo perdido” en las reformas constitucionales de 2001.

San Andrés ganó:

- El reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público, aceptando en consecuencia sus “sistemas normativos internos”, en condiciones en que aquellas podrían hacer valer su autonomía en “sus tierras y territorios” (cambios al artículo 4º. 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 de 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 cocinó finalmente en el Congreso. ¿Para bien? Muchos creíamos que allí se jugaría una gran oportunidad de avance en la materia. Pero a finales de abril de 2001

el Senado de la República cribó sin demasiada técnica legislativa la iniciativa de la Cocopa, terminando por aplastar con su voto mayoritario la letra indígena de San Andrés. Algunos de estos puntos, en el truqueo señalado, 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” (artículo 2º, fracción VIII: “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.”).
- Se escamoteó o truqueó 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” (artículo 2º, fracción VI: “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 lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo a aquellas que corresponden a las áreas estratégicas...”).
- La propuesta de cambios dirigidos a establecer en el nivel del 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.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase la parte correspondiente en el presente libro.

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 [...]”. Se planteaban derechos y condiciones de asociación de pueblos y comunidades: “Las comunidades indígenas como entidades de derechos 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 [...]”

No faltó, en la transfiguración establecida, la redacción de un precepto constitucional sesgado, más que al reconocimiento de derechos, a la ubicación de “lo indígena” como materia de programas sociales, dando pie a la recurrente confusión y a los timbos y vaivenes que caracterizan a la mayor parte de las políticas públicas en la materia.

- 2. En el tiempo corrido entre la firma de los Acuerdos de San Andrés y nuestros días ha habido otros importantes avances en materia de reconocimiento de derechos de pueblos y co-**

comunidades indígenas, entre los que destaca de manera especial la Declaración de las Naciones Unidas datada en septiembre de 2007.<sup>2</sup> 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 primero dedicado a los derechos humanos; la Resolución del Tribunal de la Suprema Corte de México encaminada a que toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana, “incluyendo los litigios de los que México no ha sido parte”, sean 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.<sup>3</sup> Éstas y otras leyes, tratados o declaraciones establecidas en los planos nacional e internacional requieren ser *armonizados* (el término de armonización ya es concepto cuajado en la materia, y adoptado formalmente por el actual gobierno federal),<sup>4</sup> para lograr 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, completo.

La ruta a seguir entonces no se reduce entonces a hacer valer, honrándola, la firma plasmada por el gobierno federal en

<sup>2</sup> *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Indígenas*, 13 de septiembre de 2007. Reproducida en este mismo libro.

<sup>3</sup> Ver, en este mismo libro, la intervención de Jaime Martínez Veloz en el Foro “Derechos indígenas y armonización legislativa”.

<sup>4</sup> 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 al 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.”



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), colmen finalmente 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 pre-existente, 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 (se suman a ello diversas acciones que se han venido desarrollando desde algunas instancias públicas como la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México). Mas, por desgracia, dicho optimismo no puede ser sino limitado o matizado, pues, como veremos, muchos —demasiados, quizás— indicadores o señales provenientes de los escenarios nacionales presagian multiplicados problemas o desgracias.

¿Qué es lo que se requiere armonizar? Ya nos extendimos en lo que vale ahora 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 apuntamos a algunos aspectos que nos parecen particularmente relevantes.

*El Convenio 169 de la OIT.* Toda persona interesada en la temática o problemática indígena sabe que el Convenio 169 de la Organi-

zación Internacional del Trabajo (OIT)<sup>5</sup> constituye el documento histórico base del reconocimiento de derechos indígenas en México y en el mundo. Dicho instrumento legal tiene fuerza de ley en nuestro país, pues constituye uno entre otros de los tratados o convenios que han sido reconocidos formalmente por el Estado nacional. Un punto se presenta hoy como particularmente relevante: el que establece el “derecho a la consulta”. Dice a la letra, en su artículo 6º: “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*) Establecerlos 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”. E inmediatamente después se agrega algo particularmente relevante: “Las consultas llevadas a cabo en la aplicación de ese 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: 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

<sup>5</sup> *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, 1989. Reproducido en este libro.

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.” (Ya volveremos sobre la importancia y alcances de este específico punto).

*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 o escamoteados en nuestro marco constitucional y en los cuerpos de norma actualmente vigentes. Es así que en el artículo tercero de la Declaración aparece su derecho a “perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural”, en el artículo 4º el derecho a “disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”, y en el 5º 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.”

No es poco relevante esta forma de encarar lo que temática indígena con relación a “los derechos”, pues cada día aparece con suficiente evidencia estadística la falta de correlación entre reconocimiento de derechos e indicadores de bienestar dentro de las poblaciones indígenas. Sobre este punto nos detendremos en nuestra tercera tesis.

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 del país han visto empeorar sus condiciones de vida, desarrollo económico y bienestar, sin 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 — hayan generado elementos significativos de amortiguamiento o de compensación frente a los males provocados

por la referida caída. 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 inconstitucional ley minera actualmente vigente?

La información en torno a las terribles condiciones de pobreza de la población indígena mexicana y a la caída histórica (medida aquella 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. Retomaremos 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 la Política de Desarrollo Social.<sup>6</sup>

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 por ciento 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 agre-

<sup>6</sup> El documento se titula *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.

ga puntualmente en el estudio: “Además, 93.5 por ciento del total de niños y adolescentes indígenas tienen una o más carencias sociales, 80.8 por ciento de ellos es parte de hogares donde el ingreso per cápita es inferior a la línea de bienestar, y 48.5 por ciento de hogares con ingresos en la línea de bienestar mínimo”.

¿Qué le ha dado el reconocimiento de “derechos” a estos específicos segmentos de la población? Sería absurdo decir que no han sido importantes para enfrentar algunos de los males y problemas más comunes que padecen; mas los datos indican fehacientemente que, en el balance, tales “derechos” acaso han amortiguado en algo *la caída*, pero no la han alcanzado a parar o revertir.

**4. 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? Dejemos hasta aquí la metáfora y todo esfuerzo de comparación. Vayamos simplemente a algunos de los hechos.**

#### UNA NOTA SOBRE “LA CUESTIÓN MINERA”

Dejemos la palabra a la que es sin duda, sobre el tema, una de las voces más autorizada sobre el tema en México y en el mundo. Nos dice Rodolfo Stavenhagen:

La actividad extractivista 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 diez a quince 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 movilizad o 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 con frecuencia perseguidos 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 [...]<sup>7</sup>

Acompañemos este encuadre con el planteamiento de Jaime Martínez Veloz, actual Comisionado Nacional para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México:

De 1993 a 2012 se otorgaron 43 675 concesiones mineras, lo que representa una superficie territorial de 95 millones 765 mil 800 hectáreas.

<sup>7</sup> Rodolfo Stavenhagen, conferencia magistral en el Foro “Derechos humanos y armonización legislativa”, 26 de febrero de 2014, reproducida en este mismo libro.

Ello representa casi la mitad del país, con datos acumulados en los sexenios de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón.

Con otra información de suyo significativa y sintomática con respecto a lo que sucede en el ámbito referido:

Del año 2000 al 2010 se produjeron 420 toneladas de oro, cuando en tres siglos solo 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.<sup>8</sup>

Amplíemos este esquema de aproximación con otros elementos ilustrativos.

*El caso michoacano.* 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 al seis por ciento 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 un millón 176 mil 95 hectáreas, ¡equivalente al 20 por ciento de la superficie estatal!<sup>9</sup> 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

<sup>8</sup> Jaime Martínez Veloz, Intervención en el Foro “Derechos humanos y armonización legislativa”, 26 de febrero de 2014. Reproducida en este mismo libro.

<sup>9</sup> 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 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 Sistema Geológico Nacional, *Panorama Minero de Michoacán*, 2013.

la producción, al pasar de 1.3 millones de toneladas en 2003 a un poco más de 4 millones en octubre de 2013.<sup>10</sup>

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 pérdida 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 [...]<sup>11</sup>

*El caso de Guerrero.* Una situación parecida tenemos 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*.<sup>12</sup> ¿Es éste un

<sup>10</sup> *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 por ciento de la producción nacional”, y de que “a través del puerto de Lázaro Cárdenas se exporta el 61 por ciento de la producción nacional, equivalente a 6 millones 147 mil 592 toneladas [...]”

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> 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 explo-



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 en 2005 existían en el estado de Guerrero 417 títulos de concesión, equivalentes a más de 328 mil hectáreas, y que para el 2013 éstas 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 explotación y explotación minera a 50 años, en cerca de 200 mil hectáreas”.<sup>13</sup>

Otro caso dramático en lo que a lo que a proyectos mineros se refiere en el estado de 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.”<sup>14</sup> Mas la triste realidad es elocuente: la Goldcorp constituye una de las empresas más corruptas y voraces del planeta, con modos y vías de intervención que destruyen vidas,

---

ración 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”.

<sup>13</sup> *Idem*. Es Hernández Navarro quien cita la información de Tlachinollan. “Para echar atrás las concesiones 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.”

<sup>14</sup> Luis Ángel Bellota, “Despojo territorial y conflicto social en Mezcala”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, México, 2014, documento de trabajo.

alma y medio ambiente. Dicho por los investigadores Claudio Garibay Orozco y Alejandra Balzaretto:

Su imperativo organizacional es sencillo: lograr las mayores ganancias en el menor tiempo y costo posibles. Para mantener balances positivos, Goldcorp implementa poderosas y extensivas 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.<sup>15</sup>

#### UNA NOTA SOBRE OTROS PROYECTOS Y PROCESOS “DE MUERTE” EN CURSO CONTRA LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DE MÉXICO

Podría documentarse una Crónica sobre “la segunda Conquista” que alcanzara a cubrir cientos de páginas de una monumental obra editada en varios volúmenes. Los relatos, historias y la información vertidos en los medios de prensa de nuestros días relativos a tales agravios, problemas y desgracias cubren hoy partes no desdeñables de su espacio. Ello corresponde, entonces, a una tarea que aquí ni siquiera podríamos esbozar, mas no es posible, para el objetivo de este escrito, que dejemos de ubicar o mencionar algunos de estos males, sea básicamente con el propósito de ejemplificar.

Inocultable, por sus dimensiones y capacidades destructivas, es el Proyecto Integral Morelos (PIM), puesto en marcha desde 2011 y que extiende sus tenazas ominosas sobre amplios territorios de

<sup>15</sup> Claudia Garibay Orozco y Alejandra Balzaretto Camacho, “Goldcorp y la reciprocidad negativa en el paisaje minero de Mezcala”. Citado por Luis Ángel Bellota, *op. cit.*

Tlaxcala, Puebla y Morelos. Con una connotación significativa para nuestro estudio: básicamente sobre territorios indígenas, la mayor parte de origen náhuatl. Los montos de inversión programada, de 22 mil millones de pesos, se dirigen a instalar “dos termoeléctricas, un acueducto y un gasoducto de 159 kilómetros que pasaría por 60 comunidades”.<sup>16</sup>

El ciclo expansivo de agravios y despojos se extiende vertiginosamente a otras latitudes, como en el caso de la tribu yaqui de Sonora que lucha desde el 2001 por evitar el robo de sus aguas. 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 consulta”. El “problema” aparece desde el 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 ordena-

<sup>16</sup> 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 el Frente de Pueblos en Defensa del Agua y de la Tierra 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 y del Centro Universitario de Prevención de Desastres 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 Enagás— 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 por ciento, cuando a escala internacional se considera adecuado uno de 20 por ciento [...]”.

ba 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.<sup>17</sup>

Otro caso que ha adquirido significativa resonancia tiene que ver con la construcción del parque eólico Bii Hioxhoo en tierras comunales de Juchitán. La defensa popular despliega su exigencia de respeto al uso y disfrute colectivo de sus tierras, pero extiende su denuncia hacia el carácter anti-ecológico y destructivo del proyecto. La contradicción perfila en la región enfrentamientos de grandes dimensiones, como en el caso, botón de muestra, de la quema —por segunda ocasión— del campamento popular de resistencia, realizada por sicarios de la empresa Gas Natural Fenosa.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Ver, 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. Ver también la nota de Angélica Enciso y Ulises Gutiérrez, “Violan Sonora y Conagua el acuerdo signado en Gobernación, acusan yaquis”, en *La Jornada* del 28 de enero de 2014.

<sup>18</sup> Rosa Rojas, “Incendian por segunda vez campamento de opositores a eólica en Juchitán”, *La Jornada*, 29 de enero de 2014. “[...] el sacerdote Alejandro Solalinde, mediador entre la APPJ, la Secretaría de Energía (Sener), la empresa Gas Natural Fenosa y el gobierno de Oaxaca, advirtió que puede haber un baño de sangre ante la cerrazón con la que han actuado la empresa y las instancias oficiales, porque los indígenas zapotecos van a defender con su vida sus tierras [...] El defensor de los derechos humanos informó que su papel de mediador se inició a mediados de 2013 y que en las negociaciones con la Sener han participado la subsecretaria Lourdes Melgar, un representante de la empresa y [...] Javier Jiménez por el gobierno estatal. ‘Algo que quedó establecido en la última reunión que tuvimos en la Sener (en septiembre de 2013) es que no se hizo la consulta que marca el Convenio 169, entonces se requiere que se haga, porque eso es lo que invalida todas las concesiones que el mismo gobierno ha dado para las eólicas [...]’”

Para los objetivos de este breve escrito quizás sólo baste mencionar otro caso *fuerte* de conflicto o de contradicción en torno a procesos económicos en curso que atentan contra derechos e integridades de pueblos y comunidades indígenas. Nos referimos a la expansión productiva de los organismos genéticamente 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” de consecuencias catastróficas para México y, visto en sus secuelas mediatas y de más larga data para el planeta. Los datos que tenemos a la mano resultan, más que preocupantes, terroríficos.

5. Vista desde esta perspectiva, la propuesta de armonización que actualmente avala o adopta el gobierno federal<sup>19</sup> para el reconocimiento y convalidación de los derechos indígenas tendría que incluir el cotejo, ajuste y la conciliación de otros marcos normativos o legales, como en el caso, distintivo, de la Ley minera, cuerpo legal que habría que derogar o de modificar en forma sustantiva dado su evidente contenido anti-indígena, anti-social, ecológicamente destructivo y anticonstitucional.

No es este el lugar para ampliar la mira en torno a cuáles otros marcos de norma o ley tendrían que entrar al proceso de armonización. Pero un esfuerzo comprensivo sobre el tema tendría que alcanzar reformas o cambios sustantivos en otros muy diversos niveles legales y normativos.

Quede también en esta quinta tesis la preocupación de que el curso de los hechos, en cuanto a la velocidad con la que se han venido desplegando los procesos disruptivo-destructivos que hemos venido mencionando, lleve a que el reconocimiento de derechos a pueblos y comunidades pueda convertirse en el pa-

<sup>19</sup> Véase señalamientos previos sobre este punto, en la tesis número 2.

so de tortuga que jamás alcance a parar, amortiguar o revertir los daños que cotidianamente sufren en el ámbito considerado. Por ello no sobra decir en este texto lo que un buen amigo especializado en el tema nos decía: “los pueblos indígenas de México tienen prisa ... mucha prisa”.



*Derechos indígenas  
y armonización legislativa.  
Declaratoria, relatorías e intervenciones  
del Foro Nacional Indígena...*  
se terminó en junio de 2014  
en Imprenta de Juan Pablos, S.A.,  
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19,  
Col. del Carmen, Del. Coyoacán,  
México 04100, D.F.  
<juanpabloseditor@gmail.com>

1 400 ejemplares







El día 26 de febrero de 2014, convocado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) y la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM) se realizó el foro “Derechos indígenas y armonización legislativa” en el Museo de la Ciudad de México, espacio que el secretario de Cultura del Distrito Federal, Eduardo Vázquez, consideró en dicho evento como “la Casa Indígena del país”. Y, en efecto, los numerosos grupos representativos de una buena cantidad de pueblos y de comunidades indígenas de México que asistieron al evento del 26 de febrero se sintieron en su casa, en un despliegue de convocatoria que sumó alrededor de un centenar y medio de representantes indígenas provenientes de todas partes de México, con el acompañamiento calificado de cerca de una centena de personas compuesta por funcionarios públicos, diputados, senadores y miembros de la academia y de organizaciones activas de la sociedad civil.

Los resultados del encuentro son encomiables, y serán sin lugar a dudas una guía y una base de reflexión y de propuesta sobre las transformaciones que exige el México pluricultural de nuestros días.

