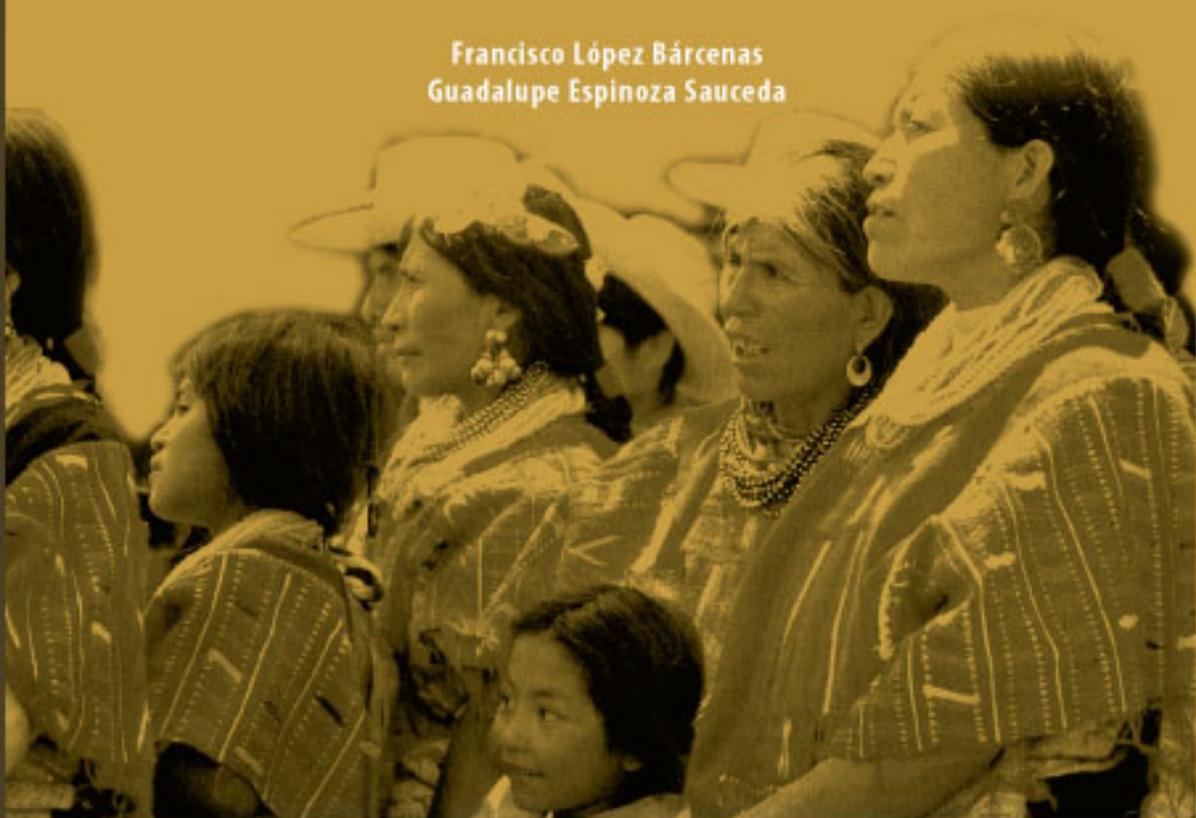




COLECCIÓN LEGISLACIÓN Y DESARROLLO RURAL

# Los derechos de los **pueblos indígenas** y el desarrollo **rural**

Francisco López Bárcenas  
Guadalupe Espinoza Saucedo



LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS  
INDÍGENAS Y EL DESARROLLO RURAL

CÁMARA DE DIPUTADOS  
LX LEGISLATURA

**Mesa Directiva**

*Presidente*

Dip. Ruth Zavaleta Salgado

*Vicepresidentes*

Dip. V. Luis Sánchez Jiménez

Dip. Cristián Castaño Contreras

Dip. Arnoldo Ochoa González

*Secretarios*

Dip. Esmeralda Cárdenas Sánchez, Dip. María del Carmen Salvatori Bronca

Dip. María Eugenia Jiménez Valenzuela, Dip. Ma. Mercedes Maciel Ortiz

Dip. Patricia Villanueva Abraján, Dip. Jacinto Gómez Pasillas

Dip. Antonio Xavier López Adame, Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés

**Comité del CEDRSSA**

*Presidente*

Dip. Alejandro Martínez Hernández

*Secretarios*

Dip. Martín Stefanonni Mazzocco

Dip. Ramón Barajas López

Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés, Dip. Adriana Díaz Contreras,

Dip. Javier Hernández Manzanares, Dip. Carlos Ernesto Navarro López,

Dip. Rosa Elva Soriano Sánchez, Dip. Jorge Godoy Cárdenas,

Dip. Tomás Gloria Requena, Dip. José Amado Orihuela Trejo,

Dip. Mayra Gisela Peñuelas Acuña, Dip. Antonio Medellín Varela,

Dip. Felipe González Ruíz, Dip. José Ignacio Alberto Rubio Chávez,

Dip. José Víctor Sánchez Trujillo, Dip. César Augusto Verástegui Ostos,

Dip. María Guadalupe Josefina García Noriega,

Dip. José Guillermo Fuentes Ortiz, Dip. Iñigo Antonio Laviada Hernández.

# Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural



COLECCIÓN

LEGISLACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

## **Cuerpo Administrativo de la H. Cámara de Diputados**

Dr. Guillermo Haro Bélchez  
*Secretario General*

Lic. Emilio Suárez Licona  
*Secretario Interino de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román  
*Secretario de Servicios Administrativos y Financieros*

## **Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura**

Dr. José Sergio Barrales Domínguez  
*Director General*

### **Integrantes**

Dr. Héctor Robles Berlanga, Lic. José Hugo Mariaca Torres  
Mtra. Patricia Aguilar Méndez, Lic. Alejandro Castillo Barajas  
Ing. Publio Rábago Riquer, Mtra. Gabriela Rangel Faz  
Mtra. G. Margarita Álvarez López, MVZ Juan Ponce Salazar  
Mtro. Francisco López Bárcenas, Mtro. Luis Cruz Nieva  
Mtro. Edgar Rivero Cob, Mtro. Samuel Peña Garza  
Ing. Ricardo González Cárabes, Ing. Jesús Guzmán Flores  
Lic. Carlos Menéndez Gámiz, Mtra. Liza María Covantes Torres  
Lic. Jaime Salvador Trejo Monroy, Ing. Alejandro Cancino y León  
Mtra. Jazmín Barajas Santinelli, Mtra. Altynai Arias Hernández  
Mtro. Francisco Solorza Luna, Mtra. Violeta Núñez Rodríguez  
Lic. Verónica Lira López, Lic. Gilda Rojano Montelongo  
Lic. Ricardo López Núñez, Patricia Álvarez Macedo  
Marco Antonio Blancarte Rosas, Leticia Pacheco Belmar  
Leticia Ramírez Adame, Mónica J. Ramírez Laija  
Alicia Salazar Cruz, Beatriz Sánchez Hernández

# Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural

*Francisco López Bárcenas*  
*Guadalupe Espinoza Saucedo*



COLECCIÓN

LEGISLACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura

México, 2007

*Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural*

Francisco López Bárcenas  
Guadalupe Espinoza Saucedo

Coordinador de la colección: *Francisco López Bárcenas*

Primera edición, México, diciembre de 2007

DR © Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable  
y la Soberanía Alimentaria • Cámara de Diputados, LX Legislatura  
Congreso de la Unión

ISBN: 970-95143-8-5

Edición: *mc editores*

Portada: Fototeca INI México.

Diseño: *Miguel Ángel Leyva*

Las opiniones y conclusiones de los ensayos son responsabilidad exclusiva  
de sus autores y no necesariamente coinciden con las del CEDRSSA.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# Índice

<b>Presentación</b>	11
<b>Aspectos conceptuales</b>	15
Ideas sobre el concepto de <i>desarrollo</i>	15
Las políticas indigenistas	18
Los reclamos de autonomía	19
Desarrollo y autonomía	23
<b>Los pueblos indígenas en el derecho internacional</b>	27
La emergencia de los pueblos indígenas como sujetos de derecho	27
De los derechos individuales a los de minorías	29
Del derecho de las minorías al derecho de los pueblos	37
El uso del vocablo <i>indígena</i> en el derecho internacional	40
Los pueblos indígenas como sujetos de derecho	45
<b>El derecho al desarrollo en el derecho internacional</b>	49
El desarrollo como derecho humano	49

Los titulares del derecho al desarrollo	53
Declaraciones universales sobre desarrollo	54
El desarrollo indígena en el derecho internacional	57
El estándar mínimo de los derechos indígenas	60
El derecho internacional en el orden jurídico mexicano	61
<b>El desarrollo en la Constitución Federal</b>	65
La rectoría del Estado en el desarrollo nacional	66
La rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional	66
Facultades exclusivas del Estado	67
La participación de los sectores sociales en el desarrollo nacional	69
Participación de los sectores social y privado	69
Planeación democrática del desarrollo nacional	71
La facultad del Estado de organizar la planeación democrática	71
Los objetivos de la planeación democrática	72
El desarrollo rural en la Constitución Federal	78
<b>Los pueblos indígenas y el desarrollo en la Constitución Federal</b>	83
Los sujetos de derechos	83
Los pueblos indígenas	84
Las comunidades indígenas	84
Reconocimiento de toda comunidad	85
Los individuos indígenas	86
Los derechos reconocidos	87
Los derechos autonómicos	87
Derechos de una nueva relación	93
Representación proporcional en los ayuntamientos	94
Acceso a la jurisdicción del Estado	95

Compurgación de penas cerca de su comunidad	97
Coordinación y asociación de comunidades dentro de los municipios	97
Participación en la política nacional	97
Instituciones y políticas indigenistas para el desarrollo	98
Instituciones indigenistas	99
Lineamientos de políticas públicas	100
Partida presupuestal indígena	102
Concurrencia reglamentaria	103
<b>Los pueblos indígenas y el desarrollo en la legislación federal</b>	105
Leyes instrumentales	106
Leyes sustantivas	108
La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	113
<b>Los pueblos indígenas y el desarrollo en la legislación de los estados de la Federación</b>	117
Anteriores a los Acuerdos de San Andrés	117
Posteriores a los Acuerdos de San Andrés	122
Posteriores a la reforma constitucional	129
Legislación del Distrito Federal	144
Facultades de la Administración Pública	144
Órganos de coordinación	145
Órganos de consulta	147
<b>Conclusiones</b>	149
<b>Bibliografía</b>	155



## Presentación

La legislación que regula los derechos de los campesinos y las diversas actividades que se realizan en el campo mexicano ha evolucionado sustancialmente en los últimos años, al grado de que en la actualidad integra un complejo cuerpo legislativo sobre el desarrollo rural. Junto con esta evolución han surgido nuevos derroteros y espacios de regulación que antes estaban ausentes y abren nuevos cauces a la regulación jurídica del desarrollo rural. Ejemplo de lo anterior es que el marco jurídico sobre el desarrollo rural ha desbordado las materias clásicas como el derecho agrario, el derecho de aguas, forestal y minero, a los cuales se redujo durante muchos años para incursionar en temas como planeación, medio ambiente, organización de productores y biotecnología, entre otros temas.

Esta amplia producción legislativa para regular las actividades del campo y potenciar el desarrollo rural se encuentra dispersa y con un mínimo de interrelación. Por esta razón, el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados, consideró necesario elaborar un trabajo de reflexión, análisis y sistematización que muestre el panorama general y aporte elementos para su tratamiento integral, de tal manera que se pueda valorar el alcance de lo que se ha avanzado y los retos que aún quedan pendientes, lo que seguramente marcará líneas de trabajo para el Poder Legislativo Federal.

Dentro de los objetivos que podrían alcanzarse con un conocimiento general de la legislación para el desarrollo rural, se vislumbró la posibilidad de facilitar la acción integrada de las diversas instancias del Poder Ejecutivo Federal que inciden en el campo mexicano, misma que actualmente no es

factible en todos sus aspectos. De igual manera, el trabajo podría repercutir en las actividades de los productores, agentes y familias rurales, en su productividad, rentabilidad, ingresos, empleos, bienestar y manejo sustentable de los recursos naturales.

En función de lo anterior, el CEDRSSA implementó el proyecto de investigación denominado “Legislación para el Desarrollo Rural: Avances y Retos”, cuyo objetivo general fue conocer los contenidos, alcances y limitaciones de las disposiciones constitucionales, tratados internacionales y legislación que guarden relación con el desarrollo rural. Para la realización de este trabajo se integró un equipo de investigadores del propio CEDRSSA, quienes llevaron a cabo el programa de investigación referido apoyados por otros investigadores externos, de instituciones públicas o consultorías privadas especializadas en el campo contratados para temas específicos, entre los que se cuentan Aline Rivera Maldonado, Guadalupe Espinoza Saucedo, Jorge Jiménez Ortega, Juan Carlos Pérez Castañeda, Mario Vela Pallares, Rodrigo Gutiérrez Rivas y Yacotzin Bravo Espinosa, todos ellos coordinados por Francisco López Bárcenas de la Dirección de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad del CEDRSSA.

Producto de ese esfuerzo son los trabajos de la colección “Legislación para el desarrollo rural”, que ahora se ponen a disposición de los lectores interesados en el tema, cuyos títulos son los siguientes: La propiedad agraria y el desarrollo rural; El agua y el desarrollo rural; El medio ambiente y el desarrollo rural; La planeación y el desarrollo rural; Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural; Los derechos sociales y el desarrollo rural; y El desarrollo rural: una visión de conjunto.

En los análisis y la estructura de los diversos trabajos se adopta una combinación diacrónica de las normas jurídicas objeto de estudio, lo mismo que de la jerarquía de ellas. Por eso, en la mayoría de los casos se analiza en primer lugar el derecho internacional y después el nacional. Se busca de esa manera explicar la influencia que el primero ha tenido sobre el segundo en muchos de los casos, hecho que se refleja en el contenido de las leyes analizadas. Pero lo anterior no lleva a olvidarse del enfoque sincrónico, en el cual predomina el análisis jerárquico de las normas jurídicas analizadas, más que su historicidad. Esto último es importante porque explica la existencia y validez de las normas que componen el orden jurídico en cada uno de los trabajos. Pensamos que este eclecticismo de enfoques ayuda a comprender tanto la evolución de las disposiciones como su alcance actual.

En cada una de estas obras se analizan las disposiciones jurídicas específicas que regulan las materias de que se trata. Este volumen, dedicado a los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural, comienza con un capítulo conceptual sobre desarrollo, desarrollo indígena, y autonomía y desarrollo; en el capítulo segundo se aborda el derecho al desarrollo indígena en el derecho internacional; el tercer capítulo se ocupa del derecho al desarrollo en la Constitución Federal; el cuarto de la regulación de los derechos indígenas y el desarrollo en la propia Carta Magna; el quinto abunda sobre el mismo tema, pero en la legislación federal. En el sexto se hace lo propio, pero analizando la legislación de los estados de la República y el Distrito Federal.

Estas investigaciones sobre el marco jurídico que regula el desarrollo rural representan el inicio de un trabajo que no termina ahí porque vienen en camino otras sobre diversos tópicos. Entre las obras que pronto habrán de incorporarse a esta colección se encuentran una relativa a las instituciones de financiamiento al campo y otra acerca del desarrollo en los estados de la República; así como unas más sobre el derecho a la alimentación y la biotecnología en el campo mexicano.

Estos trabajos forman parte del esfuerzo que el CEDRSSA realiza para cumplir sus funciones como órgano del Poder Legislativo Federal encargado de proporcionar información y conocimiento para el desarrollo de la actividad de los legisladores referida al campo mexicano, pero también son una forma de contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de los actores rurales, a los que el país les debe mucho de lo que es y gran parte de lo que será en el futuro.

No podemos dejar de agradecer a las personas que desinteresadamente y robando tiempo a otras actividades leyeron estos libros y los enriquecieron con sus opiniones. En especial agradecemos a Héctor Robles Berlanga, Gabriela Rangel Faz, Margarita Álvarez López, Jesús Guzmán Flores, Carlos Menéndez Gámiz, Liza María Covantes Torres, Jazmín Barajas Santinelli, Verónica Lira López, Violeta Remedios Núñez Rodríguez, todos ellos miembros del CEDRSSA, y a Mayra Monserrat Eslava y Diana López Montaña, que sin pertenecer a dicho Centro aceptaron aportar su esfuerzo.

*Dr. José Sergio Barrales Domínguez*  
Director General del CEDRSSA



## Aspectos conceptuales

Desde un punto de vista jurídico, el derecho al desarrollo es un derecho humano fundamental, de naturaleza individual y colectiva, cuyos titulares son tanto las personas en lo individual como los colectivos de los que forman parte, en este caso los pueblos indígenas. Así lo han reconocido diversos organismos públicos internacionales, entre ellos la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y el Comité de Derechos Humanos (CDH) de la propia Organización de las Naciones Unidas. Pero más allá de las disposiciones del derecho internacional, ¿qué puede entenderse por desarrollo y, en este caso específico, por desarrollo de los pueblos indígenas? Para encontrar respuestas a estas interrogantes, es necesario rastrear el origen y evolución del concepto.

### **Ideas sobre el concepto de *desarrollo***

Lo primero que hay que advertir es que el origen del concepto se encuentra en el ámbito de la economía y reviste una fuerte carga ideológica, cuya base se ubica en el proyecto de expansión mercantilista de los Estados Unidos, posterior a la Segunda Guerra Mundial. Fue el presidente estadounidense Truman quien, el 20 de enero de 1949, hizo famoso el concepto al incluirlo en su discurso inaugural de toma de posesión, a través del cual se comprometió ante la Cámara de Representantes a contribuir al mejoramiento y crecimiento de lo que entonces denominó como regiones subdesarrolladas.

De acuerdo con lo expuesto por el presidente norteamericano, los Estados Unidos se proponían “lanzar un programa audaz para mantener el crecimiento de las regiones subdesarrolladas”. Su propuesta partía del hecho de que, según ellos, “más de la mitad de la población mundial vive en condiciones cercanas a la miseria [...] su alimentación es insuficiente, son víctimas de enfermedades [...]. Su vida económica es primitiva y estancada, su pobreza constituye una desventaja y una amenaza, tanto para ellos como para las regiones más prósperas”. A partir de esa situación, que calificaban como de subdesarrollo, postulaban que

[...] los Estados Unidos deben poner a disposición de los pueblos pacíficos las ventajas de su reserva de conocimientos técnicos a fin de ayudarlos a realizar la vida mejor a la que ellos aspiran [...]. Con la colaboración de los círculos de negocios, del capital privado, de la agricultura y del mundo del trabajo en Estados Unidos, este programa podrá acrecentar en gran medida la actividad industrial de las demás naciones y elevar sustancialmente su nivel de vida [...] Una mayor producción es la clave de la prosperidad y de la paz.<sup>1</sup>

Sin embargo, no fue el presidente Truman el primero en utilizar el concepto de *desarrollo* en ese sentido. Siete años antes que él, Wilfred Benson, quien fue miembro del Secretariado de la Oficina Internacional del Trabajo, la usó para referirse a las “áreas subdesarrolladas” del mundo y proponer las bases económicas de la paz. Pero la expresión no tuvo mayor eco, ni en el público ni en los expertos. Dos años más tarde, Rosenstein-Rodan siguió hablando de “áreas económicamente atrasadas”. Arthur Lewis, también en 1944, se refirió a la brecha entre las naciones ricas y las pobres. A lo largo de la década, la ex-presión apareció ocasionalmente en libros técnicos o en documentos de Naciones Unidas. Sólo adquirió relevancia cuando Truman la presentó como emblema de su propia política. En este contexto, adquirió una virulencia colonizadora insospechada.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> G. Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, París, Presses Universitaires de Sciences Po, 1996, pp. 116-121.

<sup>2</sup> W. Sachs (ed.), *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Perú, PRATEC, 1996. <http://www.ivanillich.org/Lidicc.htm>

Con base en este nuevo concepto se dividió al mundo en dos grandes bloques: por un lado, los países “desarrollados” que se identificaron con aquellos económicamente dominantes, y por otro, los países pobres que desde aquella fecha comenzaron a ser catalogados como “subdesarrollados”.

Así, en sus orígenes, la noción de *desarrollo* estuvo marcada por una visión economicista, muy limitada en su potencialidad explicativa, que sirvió para impulsar el proyecto económico de los países dominantes e imponerlo como parte del sentido común universal. La premisa básica en la que se apoya establece que aquellos países con altos niveles de pobreza son países atrasados cuya única vía posible de transformación es la acumulación de capital. Por lo tanto, los países subdesarrollados sólo dejarán de serlo hasta que sus habitantes aumenten su capacidad adquisitiva y formen parte de la dinámica del libre mercado.<sup>3</sup>

Con el paso del tiempo su sentido se ha ido transformando, mostrando una importante evolución que va desde una visión que lo liga al crecimiento económico, hasta otra que lo sitúa en una dimensión más integral. Este hecho lo reconoció la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la Unesco, en su informe denominado *Nuestra diversidad creativa*, donde se afirma que dos son las concepciones sobre el desarrollo que más han permeado los debates y las políticas de las instituciones internacionales.

Según la primera, el desarrollo es un proceso de crecimiento económico, una expansión rápida y sostenida de la producción, la productividad y el ingreso por habitante (algunos matizan esta definición insistiendo en una amplia distribución de los beneficios de este crecimiento). De acuerdo con **la segunda, adoptada por el Informe sobre Desarrollo Humano** publicado anualmente por el PNUD, y asumida también por un gran número de distinguidos economistas, el desarrollo se concibe como un proceso que aumenta la libertad efectiva de quienes se benefician de él para llevar adelante cualquier actividad a la que atribuyen valor.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Rodrigo Gutiérrez *et al.*, *La regulación jurídica del agua y el desarrollo rural*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006. En prensa.

<sup>4</sup> Javier Pérez de Cuellar *et al.*, *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, UNESCO, 1996, p. 29. Hay que advertir que el concepto fue acuñado por Amartya Sen, en un documento titulado *Economics and Development*, preparado para la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo en el año de 1995.

En la actualidad, las nociones de desarrollo incorporan en su definición aspectos culturales, participativos, sustentables, identitarios y de derechos humanos. Incluso, muchas de ellas exigen la necesidad de dejar abierta la definición para que puedan ser los propios pueblos quienes determinen el tipo de desarrollo que les interesa poner en marcha. No se debe olvidar que “las personas, las familias, los grupos [...] son portadores de actitudes de cooperación, valores, tradiciones, visiones de la realidad, que son su identidad misma. Si ello es ignorado, salteado, deteriorado, se inutilizarán importantes capacidades aplicables al desarrollo, y se desatarán poderosas resistencias.”<sup>5</sup>

La reformulación del desarrollo desde estas perspectivas, que anteponen el respeto a las diferencias de las personas y grupos y se separan de la inconveniente imposición de rígidos parámetros, busca generar desarrollos acordes con la forma de ser y querer ser de los pueblos.

## Las políticas indigenistas

Las nuevas posturas sobre el desarrollo se ven enriquecidas con el salto que los pueblos indígenas han dando a los escenarios políticos nacionales exigiendo ser reconocidos como sujetos con derechos propios, de naturaleza colectiva, en donde incluyen el diseño y control de su propio desarrollo, con lo cual el asunto se vuelve más complejo.

Las propuestas indígenas pueden mirarse desde dos ángulos. Por un lado, representan una reacción a las políticas implementadas por los sucesivos gobiernos para el desarrollo de los pueblos indígenas, que la academia bautizó como el “indigenismo”. Gonzalo Aguirre Beltrán, un antropólogo mexicano impulsor de ellas, lo expresó claramente: “El indigenismo no es una política formulada por indios para solución de sus propios problemas, sino la de los no-indios respecto a los grupos étnicos heterogéneos que reciben la general designación de indígenas”.<sup>6</sup>

Históricamente, el indigenismo asumió muchos rostros, pero todos ellos pueden agruparse en dos etapas: la etapa de integración y la de participación. En el primer caso se trató de un *indigenismo incorporativo* y comen-

<sup>5</sup> Bernardo Kliksberg, *Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*, Documento de divulgación, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo, junio 2000, p. 14.

<sup>6</sup> Gonzalo Aguirre Beltrán, *Obra polémica*, México, SEP-INAH, 1976, pp. 24-25.

zó después del Congreso de Pátzcuaro, Michoacán, realizado en 1940, cuyo lema central fue la asimilación de las comunidades indígenas a la cultura nacional, objetivo que se pretendió lograr por vía de la castellanización. Décadas después, convencidos de la limitación de mantener una política de corte culturalista y de que fueran únicamente funcionarios mestizos quienes diseñaran las políticas indigenistas, los órganos estatales evolucionaron hacia lo que se conoció como *indigenismo de participación*, para lo cual buscaron que las comunidades indígenas participaran en el diseño de los programas gubernamentales enfocados hacia ellos al tiempo que extendían su alcance a programas de desarrollo, lo cual avanzó a lo que los académicos denominaron como *etnodesarrollo*.<sup>7</sup> Con sus matices, el indigenismo nunca dejó de ser una política de Estado diseñada por mestizos para los indígenas, con la finalidad de que éstos dejaran de ser indígenas y se incorporaran a la vida nacional.

Por lo anterior, no le falta razón al antropólogo Héctor Díaz Polanco, quien afirma que en América Latina el indigenismo ha atravesado por varias fases y en todas ellas se ha utilizado el control ideológico y la dominación política de los pueblos como instrumento para mantenerlos bajo la férula del Estado. Con estas acciones los gobiernos han manipulado al movimiento indígena y lo mantienen separado de otras luchas sociales. De acuerdo con él, la fase predominante ha sido la del *integracionismo* un poco bronco (dispuesto a integrar, en el sentido indicado, a los pueblos indígenas a cualquier costo), que tiene poco o ningún respeto por la diversidad.<sup>8</sup>

## Los reclamos de autonomía

Un segundo ángulo corresponde a las propuestas de los pueblos indígenas para diseñar su propio desarrollo. El reclamo se funda en que los pueblos indígenas son sociedades culturalmente diferentes al resto de la sociedad mexicana, incluidos los otros pueblos indígenas, y por la misma razón, con

<sup>7</sup> Juan Luis Sariego Rodríguez, "Políticas indigenistas y criterios de identificación de la población indígena en México", en *Las dinámicas de la población indígena*, México, CIESAS-IRD, 2003, pp. 71-83.

<sup>8</sup> Héctor Díaz Polanco, *Indigenismo y diversidad cultural*, México, Universidad de la Ciudad de Posgrado en Humanidades y Ciencias Sociales, 2003, p. 39.

una cosmovisión y una visión de futuro distinta a las otras. La mayoría de los analistas está de acuerdo en que el derecho de los pueblos indígenas coincide en que el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas forma parte de su derecho a la libre determinación, que representa el eje articulador de las demandas de los pueblos indígenas frente al Estado mexicano. Vale la pena detenerse un poco en el concepto de *autonomía indígena* antes de continuar con el *desarrollo indígena*.

La doctrina mayoritaria sobre los derechos de los pueblos indígenas coincide en que el derecho de la libredeterminación asume diversas formas, mismas que se pueden clasificar en externas o internas a los Estados nacionales donde habitan los pueblos que hacen uso de ella. De acuerdo con Javier Ruipérez,<sup>9</sup> en su vertiente externa se expresa cuando un pueblo se separa del Estado al que pertenece para convertirse él mismo en Estado, unirse a otro ya existente, o bien para que varios pueblos se unan entre ellos para formar uno nuevo; mientras en su versión interna el pueblo libremente decide seguir perteneciendo a un Estado siempre que éste acepte reconocerlo como pueblo y reconocerle sus derechos y pacte con ellos la forma de ejercerlos. La primera versión de la libredeterminación da lugar a la soberanía, la segunda a la autonomía. La autonomía es la forma que los movimientos indígenas han elegido para ejercer su derecho a la libredeterminación, por eso se dice que la autonomía es una forma específica de ejercicio de la libredeterminación y constituye

[...] un régimen especial que configura un gobierno propio [autogobierno] para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos.<sup>10</sup>

Siendo la autonomía una forma específica del ejercicio de la libredeterminación, es decir, de la libertad de los pueblos para proveer a su existencia y su futuro, este derecho puede asumir diversas formas y grados según las condiciones históricas en que se den. Al respecto, Díaz Polanco afirma que

<sup>9</sup> Javier Ruipérez, *Constitución y autodeterminación*, España, Tecnos, 1995, pp. 49-76.

<sup>10</sup> Héctor Díaz Polanco, *Autonomía Regional: La libredeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI-UNAM, 1991, p. 151.

Los rasgos específicos de la autonomía estarán determinados, de una parte, por la naturaleza histórica de la colectividad que la ejercerá, en tanto ésta será el sujeto social que, con su acción, a fin de cuentas la convertirá en realidad histórica, y le dará vida cotidiana; y, de otra, por el carácter sociopolítico del régimen estatal-nacional en que cobrará existencia institucional y práctica, por cuanto la profundidad de las conquistas, las facultades asignadas y, en suma, el grado de autogobierno reconocido, en su despliegue concreto dependerá en gran medida de la orientación política y el sistema democrático vigentes.<sup>11</sup>

El reclamo de libredeterminación por los movimientos indígenas tiene sus implicaciones, ya que este derecho comprende a su vez los de autoafirmación, autodefinición, autodelimitación y autodisposición interna y externa de los pueblos indígenas. De acuerdo con José A. De Obieta Chalbaud,<sup>12</sup> el derecho de autoafirmación otorga a los pueblos –indígenas en este caso– la capacidad exclusiva de proclamarse existentes, mientras el de autodefinición les permite determinar por sí mismos quiénes son las personas que los constituyen; el de autolimitación les posibilita determinar por sí mismos los límites de su territorio, y el de autodisposición, organizarse de la manera que más les convenga. En el caso de que la libredeterminación asuma la forma de la autonomía, estos derechos deberán negociarse con el Estado del cual formen parte, pero no podrán establecerse condiciones que los hagan nugatorios.

De ahí que sea explicable y lógico que los movimientos indígenas no sólo exijan derechos individuales para las personas indígenas, sino también colectivos para los pueblos de los que forman parte; que no limiten su exigencia a que las instituciones estatales cumplan sus funciones, sino que se transformen; que no reclamen tierras, sino territorios; que no demanden que les permitan usufructuar los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, sino la propiedad de ellos; que no reclamen participar en los órganos estatales, sino reconocimiento de su propios gobiernos; que no sólo se les administre justicia conforme a derecho estatal, sino se reconozca su derecho a administrar justicia por ellos mismos y de acuerdo con su derecho propio; que no busquen que haya planes de desarrollo para ellos, sino que se reconozca su derecho a diseñar su propio desarrollo; que no sólo les

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> José A. De Obieta Chalbaud, *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*, España, Tecnos, 1993, pp. 63-101.

lleven la cultura dominante, sino que también se reconozca y respete la suya. Los pueblos indígenas no quieren seguir siendo colonias, sino pueblos con plenos derechos.

Érica-Irene A. Daes, quien fuera Presidenta Relatora del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas, entendió que para los pueblos indígenas de todo el mundo la autodeterminación es el elemento central y el símbolo principal de sus movimientos; por lo tanto, exigen que sea respetada rigurosamente e insisten en que no es negociable. De acuerdo con su experiencia, los pueblos indígenas se consideran los últimos pueblos colonizados aún existentes y aseveran que cualquier incumplimiento en la concesión de los mismos derechos y la condición de que han gozado otros pueblos colonizados en el mundo representa una forma de racismo y discriminación por parte de la comunidad internacional. Por eso afirmó que su postura sobre aspectos etnológicos o históricos objetivos es firme al expresar que han sido y siguen siendo grupos bien definidos, cultural y lingüísticamente, que durante milenios estuvieron organizados en sociedades autónomas complejas y fueron reconocidos como tales por otros Estados, a través de tratados y relaciones diplomáticas, y no han cedido voluntariamente el control de sus territorios a los pueblos y Estados que actualmente los gobiernan.<sup>13</sup>

De igual manera, agregó que, a su juicio, a lo que realmente se refieren los indígenas cuando hablan de autodeterminación, “es a la libertad para vivir de la forma en que el Creador nos hizo y nos enseñó”. Afirmó que el énfasis es sobre la libertad, no sobre la reproducción de nuevos centros de poder, y aunque su afirmación puede ser correcta, desde el punto de vista de muchos indígenas el poder es necesario para conseguir la libertad de sus pueblos, aunque no sea el poder estatal, sino uno propio. Por último, expresó que el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación debe entenderse como la demanda para la “construcción tardía de una nación”. Creía que los pueblos indígenas demandan la oportunidad de escoger su propio lugar en los Estados en donde viven, oportunidad que se les ha negado en el pasado.

<sup>13</sup> Érica-Irene A. Daes, “Breve revisión de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas del mundo”, en *Los derechos de los pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2003, p. 37.

## Desarrollo y autonomía

Volvamos al desarrollo de los pueblos indígenas. Si se asume que el desarrollo implica el aumento de las condiciones de bienestar de las sociedades, tenemos que preguntarnos cómo puede lograrse esto entre los pueblos indígenas, y en ese sentido, qué relación guarda con el derecho a la autonomía. Algunas pistas hay sobre el tema: desde la década de los ochenta y bastante enfocado dentro de las posturas del etnodesarrollo, el antropólogo Guillermo Bonfil Batalla advertía que

[...] si por etnodesarrollo se entiende el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia y sus recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones; entonces, el proceso de etnodesarrollo exige el cumplimiento de un cierto número de condiciones o requisitos de diversa índole.<sup>14</sup>

A diferencia de otros autores, Bonfil Batalla usa el concepto de *cultura* no para oponer cultura propia a cultura ajena, sino en el sentido de control cultural, entendiendo por tal “[...] la capacidad social de decisión sobre los recursos culturales, es decir, todos aquellos componentes de una cultura que deben ponerse en juego para identificar las necesidades, los problemas y las aspiraciones de la propia sociedad, e intentar satisfacerlas, resolverlas y cumplirlas”.<sup>15</sup>

De acuerdo con su argumento, la noción de control cultural permite establecer una diferenciación en el seno de la totalidad cultural que no se base en criterios descriptivos (vida material diferente a vida espiritual; organización social diferente a cultura), ni en categorías cerradas cuyos contenidos están preestablecidos (relaciones de producción diferente a superestructura), sino a partir de una dimensión política (capacidad de decisión), que refiere a relaciones dinámicas y admite contenidos diversos, no predeterminados, que sólo es posible sustanciar en cada situación concreta.

<sup>14</sup> Guillermo Bonfil Batalla, “El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas políticas y de organización”, en *Obras Escogidas*, Tomo 2, México, INI-CIESAS-INAH-Dirección de Culturas Populares-SRA-FIFONAFE, 1995, p. 467.

<sup>15</sup> *Idem.*

La noción de control cultural tiene la ventaja de que por medio de ella se pueden distinguir cuatro sectores dentro del conjunto total de una cultura, atendiendo a los recursos con los que cuenta y a las decisiones que tome haciendo uso de ellos. Vale la pena no perder de vista que según Bonfil Batalla, los recursos son todos los elementos de una cultura que resulta necesario poner en juego para formular y realizar un propósito social, los cuales pueden ser: *a)* materiales, que incluyen los naturales y transformados; *b)* de organización, como capacidad para lograr la participación social y vencer las resistencias; *c)* intelectuales, que son los conocimientos –formalizados o no– y las experiencias; *d)* simbólicos y emotivos: la subjetividad como recurso indispensable. De igual manera, equipara decisión a autonomía, es decir, capacidad libre de un grupo social para optar entre diversas alternativas.

La combinación de recursos y decisiones daría como resultado los cuatro sectores dentro del conjunto total de una cultura. Así, la combinación de recursos propios con decisiones propias daría una cultura autónoma; mientras un recurso ajeno con una decisión propia arrojaría una cultura apropiada. En sentido inverso, un recurso propio con una decisión ajena expresaría una cultura enajenada, y un recurso ajeno con una decisión también ajena daría como resultado una cultura impuesta. Nótese que lo que pesa no es el recurso que se pone en juego, sino la forma en que se toma la decisión. Esto lleva a concluir que impulsar o crear condiciones para el etnodesarrollo implica, fundamentalmente, fortalecer y ampliar la capacidad autónoma de decisión.

En palabras del propio Bonfil Batalla:

Lo que importa recalcar es que las relaciones entre estos ámbitos de la cultura son, en última instancia, relaciones sociales. Y no cualquier tipo de relaciones sociales, sino específicamente relaciones de poder. En efecto, el incremento de la cultura impuesta y de la cultura enajenada, visible hoy en muchas comunidades indígenas, no es el resultado de la confrontación entre elementos culturales, como frecuentemente se pretende hacer aparecer. Si se abandonan cultivos tradicionales de subsistencia (que son cultura autónoma, porque los recursos son propios y sobre ellos se ejercen decisiones también propias, basadas en conocimientos, habilidades tecnológicas, formas de organización, hábitos de trabajo y de consumo, creencias y valores propios) por cultivos comerciales (que implican una

cultura impuesta, porque ni los recursos –semillas, créditos, tecnología– ni las decisiones –precios, destino final, transformación industrial– están bajo control de la comunidad), este cambio no puede entenderse con base en la mera comparación, al valor relativo del cultivo tradicional de autoconsumo y el cultivo mercantil, sino a partir de las relaciones entre los grupos sociales que promueven una u otra de las alternativas; es decir, a partir de la fuerza que cada uno de ellos posee, de su poder político, de su capacidad de presión y de hegemonía. En este sentido, el etnodesarrollo consiste en un cambio de la correlación de fuerzas sociales, un cambio político que incline la balanza –hoy favorable a los intereses que impulsan los procesos de imposición y enajenación cultural– a favor de los grupos sociales que pugnan por el desarrollo de su cultura propia (etnias, regiones, comunidades).<sup>16</sup>

El control cultural por los pueblos indígenas como requisito indispensable para su desarrollo nos lleva a plantear la capacidad de autogestión, lo cual se relaciona directamente con la existencia de formas propias de organización social que funcionen en el seno de la comunidad étnica. Como en el caso de la cultura propia, la noción de formas propias de organización se refiere a las formas de organización social que están bajo el control cultural del grupo en cuestión, independientemente del origen histórico de la forma organizativa que se trate. La organización del trabajo doméstico, los mecanismos de socialización y endoculturación, las formas de trabajo colectivo y cooperativo, las instituciones del gobierno local tradicional, el desempeño de los especialistas en diversas técnicas y conocimientos, se cuentan entre los recursos de organización que muchos grupos mantienen como parte de su cultura propia. Es a partir de la actividad de esas instancias organizativas como puede impulsarse un proceso real de etnodesarrollo: legitimándolas, consolidando y ampliando progresivamente sus campos de control cultural, favoreciendo la creación de niveles más complejos de organización (por ejemplo: trascendiendo los marcos locales de organización y propiciando relaciones a escalas de todo el grupo étnico) y usando las existentes como estímulos para la generación de nuevas formas de organización capaces de controlar eficazmente otros campos culturales que en un momento dado permanecen al margen de la cultura propia.

<sup>16</sup> Guillermo Bonfil Batalla, “El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas políticas y de organización”, en *op. cit.*, pp. 471-472.

[...] la proposición de apoyar el proceso de etnodesarrollo en las formas de organización propias, frecuentemente identificadas como tradicionales, no significa rechazar la innovación ni privilegiar las formas “tradicionales” como las únicas válidas o permanentes. Se afirma, por el contrario, que toda cultura –la propia, en primer término– es dinámica, cambiante dentro de ciertos parámetros y conforme a ciertos ritmos, y que en el proceso de etnodesarrollo se busca precisamente generar las condiciones que permitan la creatividad y la innovación, tanto mediante el desarrollo de la cultura autónoma, como a través del enriquecimiento de la cultura apropiada.<sup>17</sup>

A partir de lo anterior, nuestro autor concluye que:

El etnodesarrollo puede entenderse como la capacidad autónoma de una sociedad socialmente diferenciada para guiar su propio desarrollo. Esa capacidad autónoma, en macrosociedades complejas y plurales como las que integran la América Latina de hoy, sólo puede alcanzarse si esas sociedades (en este caso, los pueblos indios) constituyen unidades políticas con posibilidad real de autodeterminación, es decir, de gobernarse a sí mismas, de tomar sus propias decisiones, en una serie de asuntos que constituyen el ámbito de su etnodesarrollo o, en otras palabras, la ampliación de su cultura propia, tanto en su modalidad autónoma como en la apropiada. El ejercicio de la autodeterminación, cualquiera que sea el nivel que se considere, implica alguna forma de organización del poder, lo que significa la constitución de un grupo étnico con unidad político administrativa, con autoridad sobre un territorio definido y con capacidades de decisión en los ámbitos que constituyen su propio desarrollo.<sup>18</sup>

Es en esta parte donde desarrollo y autonomía de los pueblos indígenas engarzan. Tanto uno como la otra requieren de la reconstitución del sujeto pueblos indígenas, de la modificación de las relaciones entre ellos, el resto de la sociedad y el gobierno; el reconocimiento de diversos grados de autonomía y autogestión, de la organización de su gobierno interno con base en sus propias normas. Pero sobre todo, de que ellos tengan capacidad para diseñar su propio horizonte, que finalmente será su desarrollo.

De cómo trata el derecho internacional y el mexicano estos temas nos ocuparemos en los siguientes capítulos.

<sup>17</sup> Guillermo Bonfil Batalla, *op. cit.*, p. 475.

<sup>18</sup> *Idem.*

# Los pueblos indígenas en el derecho internacional

## La emergencia de los pueblos indígenas como sujetos de derecho

La emergencia de los pueblos indígenas como sujetos políticos, reclamando su derecho a la autonomía y dentro de ésta su derecho a un desarrollo propio, es reciente, coincide con la crisis del modelo decimonónico del Estado en que vivimos, concebido como un poder formado por una sola nación y sobre una población culturalmente homogénea. La globalización de la economía, el avance de la ciencia y el desarrollo del conocimiento técnico y los medios de comunicación, así como el surgimiento de problemas que rebasan las fronteras estatales convirtiéndose en asuntos de interés mundial –contaminación, calentamiento de la tierra, narcotráfico, etcétera– son algunas de las causas de esta crisis.

Para enfrentar el problema, los Estados nacionales han creado organizaciones supranacionales, agrupándose por regiones geográficas, políticas y económicas, alterando las relaciones sociales y condiciones de vida de sus poblaciones, generalmente afectando los derechos de la mayoría de los gobernados en beneficio de unos cuantos. Ante tal situación, los ciudadanos afectados buscan formas de mantener su *statu quo* y a lo primero que acuden es a reforzar sus lazos comunitarios y sociales. De ahí la paradoja de la crisis: mientras los Estados se abren al exterior, sus ciudadanos descubren sus identidades de diversos tipos para enfrentar los embates de aquéllos.

Así, la crisis de los Estados nacionales existentes en el planeta ha puesto al descubierto que la mayoría de ellos se crearon sin respetar las formaciones culturales nacionales o étnicas y, en la generalidad de los casos, violentándolas.<sup>1</sup> En otras palabras, la vieja afirmación de que a un Estado corresponde una nación y que ésta se integra por un solo pueblo, ha resultado falsa con el paso del tiempo; por el contrario, la inmensa mayoría de los Estados resultan multinacionales o, por lo menos, pluriculturales.

Nuestro país no es la excepción. A la modificación de las condiciones de vida, producto de la apertura comercial que llevó a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá, hay que agregar el agotamiento del pacto social surgido de la Revolución de 1917 por dos razones centrales: las condiciones sociales que le dieron origen ya no son las mismas, y por consecuencia las reglas para su tratamiento necesitan transformarse. Influyen también las modificaciones introducidas en años recientes a dicho pacto, despojándolo de su carácter social y estableciendo en su lugar normas de convivencia que favorecen la inclusión del capital extranjero. Además de esto, la apertura de espacios para la biotecnología y la apropiación de recursos hasta hace décadas considerados bienes públicos, están transformando profundamente el desarrollo de las poblaciones rurales, entre ellas las de los pueblos indígenas.

Uno de los efectos no deseados por los impulsores de la apertura económica es que ha reforzado las identidades culturales en él existentes. Así, la crisis ha puesto al descubierto aquellas que por mucho tiempo se mantuvieron soterradas: los derechos de las mujeres, de los inmigrantes, de los homosexuales y de los pueblos indígenas son ejemplos claros de ello, pues aunque diferentes todos, “comparten entre sí poco más que el rasgo de presentar sus exigencias políticas en los términos de la identidad diferenciada”.<sup>2</sup> En el caso de los pueblos indígenas, ha reavivado su conciencia de pertenecer a formaciones culturales distintas a la dominante y formar sujetos colectivos de derechos.

<sup>1</sup> Para un análisis de este tema véase Pablo González Casanova, “La paz en Chiapas y el camino de la democracia en México”, en Gabriel García Colorado e Irma Eréndira Sandoval (coords.), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, tercera edición, México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2000, pp. 355-386.

<sup>2</sup> Francisco Colom, *Razones de identidad, pluralismo cultural e integración política*, España, Antropos, 1998, p. 12.

En el ámbito de los derechos, este reclamo cuestiona las bases del dogma por mucho tiempo sostenido por la doctrina jurídica en el sentido de que sólo existen derechos individuales. Un rastreo de las normas del derecho internacional muestra que también existen derechos de minorías y derechos colectivos. Como veremos más adelante, entre estos últimos se ubican los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo.

### **De los derechos individuales a los de minorías**

La doctrina liberal que nos heredaron la Ilustración y el liberalismo francés puso el acento de los sujetos de derecho en los individuos, y más específicamente en las personas. Producto del jusnaturalismo racionalista, los derechos individuales se reconocían a los individuos como seres dotados de capacidad e intelecto, lo cual les otorgaba sólo a ellos el libre albedrío para decidir sobre su conducta social. Bajo este razonamiento, no se concebía que pudieran existir otros sujetos diversos con capacidad para ser titulares de derechos. Asimismo, históricamente se ha aceptado que los derechos fundamentales de todo ser humano son la vida, la igualdad, la libertad y la dignidad, y cuando éstos se violan quien se ve afectado con ello pierde algo de su integridad como ser humano. Ésta es una herencia de siglos de luchas sociales por los derechos humanos en todo el mundo, al grado que los tres primeros han sido elevados a nivel de garantía constitucional en casi todas las constituciones políticas de los Estados contemporáneos.

Estas ideas predominaron desde la Revolución francesa hasta la Primera Guerra Mundial y así fueron plasmados en diversos documentos jurídicos de derecho internacional. El más importante de ellos es la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual en su artículo tercero establece que: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

En ese mismo sentido, el artículo séptimo de ella expresa que: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Tarcisio Navarrete M. *et al.* *Los derechos humanos al alcance de todos*, segunda edición, México, Diana, 1992, p. 197.

En este documento es claro que los titulares de derecho son los individuos en lo particular, mientras los obligados son los Estados. En el siglo XXI nadie pone en duda que la violación de cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos disminuye la calidad humana de las personas. El problema se presenta a la hora de su observancia, ya que las condiciones concretas en que se ejecutan influyen en los resultados de ello. No es lo mismo reclamarlos en países de los llamados desarrollados, donde cuentan con recursos y pueden crear condiciones para su ejercicio, que en países pobres donde sólo se cuenta con la voluntad de respetarlos; tampoco es lo mismo tratar de ejecutarlos de la misma manera cuando suceden en formaciones culturales distintas. La historia ha demostrado que tratar de hacerlo de esa manera produce discriminación, la discriminación violenta la igualdad y esto viola los derechos humanos. En otras palabras, tratar de manera igual a los desiguales y de manera desigual a los iguales violenta los derechos que se pretenden proteger. De ahí que junto a los derechos humanos individuales se hayan considerado también los de las minorías.

El reconocimiento de los derechos de las minorías comenzó a tomar auge a partir de la Segunda Guerra Mundial, producto de los reclamos de los grupos étnicos que constituían minorías sociales frente al resto de la población de los Estados, y por lo mismo no encontraban las condiciones indispensables para hacer valer sus derechos de la misma manera que aquellos que formaban parte de la población dominante. El reclamo de estos grupos demostró que el reconocimiento formal de los derechos individuales resulta insuficiente para asegurar su ejercicio, y que por tanto es necesario proveer las condiciones necesarias para permitir su real cumplimiento. Para lograr lo anterior se reconoció que era una condición necesaria atender a los valores que hay detrás de cada cultura, pues ellos inciden directamente en la forma de tener acceso al derecho reconocido.

El reconocimiento de los derechos de las minorías por la comunidad internacional se inició con diversas resoluciones de la Organización de Naciones Unidas y algunos pactos regionales antes de convertirse en normas de derecho internacional. Para que esto sucediera fue muy importante la creación de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Defensa de los Derechos de las Minorías, como órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, donde se discutió abundantemente sobre el tema. Pero el paso decisivo

se dio con la adopción del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y de la Declaración sobre los Derechos de las Personas que Pertenecen a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas.

El primer documento, en su artículo 27, establece lo siguiente:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.<sup>4</sup>

Lo primero que se nota en esta norma jurídica de derecho internacional es que en ella los titulares de los derechos siguen siendo los individuos en lo particular y no como grupo; de la misma manera, los derechos a los que se refiere son individuales, no colectivos. Lo que en ella se modifica es la forma de ejercer ese derecho, y se expresa en una protección frente a las mayorías, para lo cual el Estado debe garantizar que el ejercicio se realice respetando la identidad cultural de las minorías, su libertad de profesar la religión que mejor le parezca, así como de usar su propia lengua. El derecho no se agota en ello, también abarca la obligación del Estado para generar las condiciones que generen la posibilidad del ejercicio de este derecho.

Aceptar que el ejercicio de los derechos individuales, tratándose de minorías, se pudiera hacer de manera diferenciada al de la población dominante, constituyó un paso importante en la lucha por la vigencia de los derechos humanos. No fue una decisión que se tomara fácilmente, pues transitar de los derechos individuales al de las minorías trajo consigo el problema de especificar en qué consisten. Una definición bastante aceptada de ellas fue la propuesta en 1977 por Capotorti en su *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*; con base en ella la Organización de las Naciones Unidas, en preparación de la Declaración sobre los Derechos de las Minorías Pertenecientes a Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, propuso la siguiente definición:

<sup>4</sup> Adoptado el 16 de diciembre de 1966. Aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981. Vigente en México a partir del 23 de junio de 1981.

Un grupo de ciudadanos de un Estado, en minoría numérica y en posición no dominante en ese Estado, dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, solidarios los unos de los otros, animados, aunque sea implícitamente, de una voluntad colectiva de supervivencia y que tienden a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría.<sup>5</sup>

Del análisis de las anteriores definiciones se desprende que existe consenso entre la comunidad internacional en que las minorías constituyen grupos humanos cuyos integrantes residen en un Estado determinado del que son nacionales, constituyendo un porcentaje importante de su población, los cuales poseen una identidad propia que los diferencia del resto de los habitantes de ese Estado. Asimismo, se puede afirmar que las características que determinan la existencia y definen la identidad de estos grupos minoritarios son de carácter objetivo y subjetivo; dentro de las primeras se encuentran sus rasgos étnicos, religiosos y lingüísticos, que pueden existir en conjunto o separados; y entre los segundos se cuenta la voluntad de los miembros de dichas minorías para mantener sus diferencias respecto de las mayorías, contribuyendo de esa manera a mantener la identidad del grupo.<sup>6</sup>

Es importante resaltar que el número de las colectividades que integran las minorías es determinante porque generalmente será menor al resto de la población del Estado, sufren la dominación de éstas y se encuentran sin posibilidad de imponer a los demás sus propios rasgos culturales. En este sentido los derechos de las minorías no incluyen a aquellas colectividades que siendo minorías sociales se han convertido en grupos dominantes, sea económica o políticamente, hipótesis en la que no existiría ninguna razón de reclamar la protección de sus derechos frente a la mayoría pues no existe posibilidad de que ésta los viole.

Asimismo, es de destacar que los rasgos que los diferencian del resto de la población del Estado al cual pertenecen regularmente son la lengua y la religión o, en términos más generales, las características de la etnia a la

<sup>5</sup> “Propuesta relativa a una definición del término ‘minoría’”. E/CN.4/Sub.2/1985/31 par, 181.

<sup>6</sup> Fernando M. Mariño, “Desarrollos recientes en la protección internacional de los derechos de las minorías y sus miembros”, en Luis Pietro Sanchís (coor.), *Tolerancia y minorías: Problemas jurídicos y políticos*, Cuenca, España, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 1996, pp. 74-75.

que pertenezcan, los cuales pueden presentarse de manera conjunta o separada. En referencia a los rasgos étnicos, hay que destacar que puede tratarse de la raza, pero no se agota en ella; en los últimos años este elemento ha ido perdiendo relevancia y se habla más de prácticas culturales, lo que incluye tradiciones, usos sociales, costumbres e instituciones propias, entre los más importantes.

Por último, no se debe olvidar que la autoidentificación, tanto personal como social, debe ser libre y voluntaria, pues lo contrario atentaría contra los derechos del individuo y contra ello no valen los derechos del colectivo humano al cual pertenece. La protección colectiva opera en sentido contrario, cuando existe el peligro de que la mayoría dominante impida su libre ejercicio. En otras palabras, la protección es contra agentes externos para permitir su libre ejercicio, no para que las mayorías integrantes de las minorías obliguen a éstas a permanecer en ellas de manera forzosa. Las causas externas que pueden poner en peligro los derechos de las minorías son diversas, pero de manera general podemos agruparlas en dos: las políticas de asimilación impuestas por los Estados en su contra y la aplicación de medidas discriminatorias que niegan la existencia de una sociedad multicultural.

En el 50° periodo de sesiones del Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, realizado en el año de 1994, éste adoptó la Observación General 23 (OG 23), relativa a los alcances del artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Una de las primeras expresiones generales de este documento determina que “el artículo 27 se relaciona con los derechos reconocidos a las personas en cuanto tales y, al igual que los artículos relacionados con los demás derechos personales reconocidos a todos”. De la misma manera, expresa que “el disfrute de los derechos a los que se refiere el artículo 27 no menoscaba la soberanía y la integridad territorial de un Estado parte”. No obstante, en algunos de sus aspectos los derechos de las personas amparadas en virtud de ese artículo –por ejemplo, el disfrute de una determinada cultura– pueden guardar relación con modos de vida estrechamente asociados al territorio y al uso de sus recursos.

La misma OG 23 expresa que, de acuerdo con el artículo 27 ya citado:

Las personas sujetas a protección son las pertenecientes a un grupo de minoría y que comparten en común una cultura, una religión y un idioma. De esos términos se desprende también que para la protección de esas

personas no es indispensable que sean ciudadanos del Estado Parte en el que viven o se encuentran. A este respecto, también son pertinentes las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 2, dado que con arreglo a este artículo todo Estado Parte se compromete a garantizar a todas las personas que se encuentran en su territorio y están sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, excepto los derechos aplicables exclusivamente a los nacionales, por ejemplo, los derechos políticos a que se refiere el artículo 25. Por consiguiente, ningún Estado Parte puede limitar la aplicación de los derechos enunciados en el artículo 27 exclusivamente a sus nacionales.

En ese mismo sentido, se señala que:

El artículo 27 reconoce derechos a las personas pertenecientes a las minorías que “existan” en un determinado Estado Parte. Habida cuenta de la naturaleza y el alcance de los derechos reconocidos en virtud de este artículo, no procede determinar el grado de permanencia que supone la expresión “que existan”. Esos derechos se refieren sencillamente a que no se debe negar a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. Así como no necesitan ser nacionales ni ciudadanos, tampoco necesitan ser residentes permanentes. En consecuencia, no debe denegarse el ejercicio de esos derechos a los trabajadores migratorios o a las personas que se encuentren de visita en un Estado Parte y que constituyan alguna de esas minorías. Con este fin, les corresponde, al igual que a cualquier otra persona que se encuentre en el territorio de ese Estado Parte, los derechos generales de libertad de asociación y de expresión. La existencia de una minoría étnica, religiosa o lingüística en un determinado Estado Parte exige que esos derechos se establezcan en función de criterios objetivos y no por decisión unilateral del Estado Parte.

Sobre los derechos lingüísticos en particular, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en la OG 23 ha interpretado que:

El derecho de las personas pertenecientes a una minoría lingüística a emplear entre ellas su propio idioma, en privado o en público, no debe confundirse con otros derechos lingüísticos amparados en virtud del Pacto. En particular, se debe distinguir este derecho del derecho general de

libertad de expresión reconocido en virtud del artículo 19. Este último derecho se hace extensivo a todas las personas, independientemente de que pertenezcan o no a una minoría. Asimismo, el derecho amparado en virtud del artículo 27 debe diferenciarse del derecho especial que en virtud del apartado f) del párrafo 3 del artículo 14 del Pacto se reconoce a toda persona acusada de ser asistida por un intérprete si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal. El apartado f) del párrafo 3 del artículo 14 no confiere en ningún otro caso a la persona acusada el derecho de emplear o de hablar el idioma de su elección en el curso del proceso.

Y sobre las obligaciones que los Estados nacionales contrajeron al firmar el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, expresa:

Aunque la norma del artículo 27 está expresada en términos negativos, de todos modos la disposición reconoce la existencia de un “derecho” y establece la obligación de no negarlo. Por consiguiente, todo Estado Parte está obligado a asegurar la realización y el ejercicio de este derecho y a ampararlo contra toda negativa o violación. Así, las medidas positivas de protección adoptadas por conducto ya sea de sus autoridades legislativas, judiciales o administrativas, son procedentes no sólo contra los actos del propio Estado Parte, sino también contra el acto de cualquier persona que se encuentre en el Estado Parte.

Ahora bien, sobre la necesidad de crear condiciones para el goce diferenciado de los derechos protegidos, se señala que:

Aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión. En consecuencia, puede ser también necesario que los Estados adopten medidas positivas para proteger la identidad de una minoría y los derechos de sus miembros a gozar de su cultura y su idioma perfeccionándolos y a practicar su religión, en común con los otros miembros del grupo. En este sentido, se debe observar que dichas medidas positivas deben respetar las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 26 del Pacto, tanto en lo que se refiere al tratamiento de las distintas minorías como en lo relativo al tratamiento entre las personas pertenecientes a ellas y el resto de la población. Sin embargo, en la medida en que estén destinadas a corregir una situación que impide o dificulta el goce de los derechos

garantizados por el artículo 27, dichas medidas pueden constituir una diferenciación legítima con arreglo al Pacto, con tal de que estén basadas en criterios razonables y objetivos.

Y sobre los derechos culturales:

Por lo que se refiere al ejercicio de los derechos culturales protegidos por el artículo 27, el Comité observa que la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley.

Finalmente, el Comité concluye lo siguiente:

El Comité llega a la conclusión de que el artículo 27 se relaciona con los derechos cuya protección impone obligaciones específicas a los Estados Partes. La protección de esos derechos tiene por objeto garantizar la preservación y el desarrollo continuo de la identidad cultural, religiosa y social de las minorías interesadas, enriqueciendo así el tejido social en su conjunto. En consecuencia, el Comité observa que esos derechos deben ser protegidos como tales, sin que se les confunda con otros derechos personales conferidos a todas y cada una de las personas con arreglo al Pacto. Por tanto, los Estados Partes tienen la obligación de asegurar la debida protección del ejercicio de esos derechos y deben indicar en sus informes las medidas que hayan adoptado con ese fin.

El reconocimiento de los derechos de las minorías en los Estados nacionales y la protección de sus derechos pronto mostró su insuficiencia para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, sobre todo en aquellos casos donde siendo mayoría eran tratadas como minorías por estar sometidas al poder y la voluntad de una minoría social. Fue entonces cuando se dio un salto cualitativo y se empezó a hablar de derechos colectivos, diferentes al de los Estados pero también al de los individuos que integran su población. Surgió un nuevo sujeto de derecho: el pueblo indígena.

## Del derecho de las minorías al derecho de los pueblos

El reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos trajo nuevos problemas conceptuales que a la fecha han alcanzado elaboraciones jurídicas pero están lejos de haberse solucionado. Muchos de estos problemas se presentan por lo vago y ambiguo del vocablo, que admite diversos significados.

En el derecho internacional de la época moderna la palabra *pueblo* se ha utilizado sin definirla ni precisar su contenido, elementos o significado, aunque reconociéndolo como sujeto de derechos y obligaciones. Que se sepa, la primera ocasión en que esta palabra apareció en el derecho internacional fue en la Carta de las Naciones Unidas, documento que en su artículo 2° proponía como uno de los objetivos de los países que la integraban “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al principio de libredeterminación de los pueblos”, así como tomar otras medidas para fomentar la paz universal. El mismo documento en su artículo 55 insistía que sólo respetando estos derechos a los pueblos sería posible crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones.<sup>7</sup>

El sentido con que este documento internacional se refiere al derecho de los pueblos es equiparándolo a los de nación y Estado, con una característica importante que diferencia al primero de los demás: a las naciones las alude como Estados libres y soberanos, no sometidos al dominio de ninguna potencia extranjera, mientras a aquellos que sufren la colonización los identifica como pueblos, dando a entender con ello que no pueden ser tratados de igual manera que sus pares por carecer de soberanía, uno de los elementos esenciales de los Estados nacionales, a menos que se liberen del colonialismo que sufren.

En esta dirección, en el año de 1950, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas volvió a discutir el tema, reiterando nuevamente el derecho de todo pueblo y toda nación a la libredeterminación en el orden nacional, incluyendo los territorios no autóno-

<sup>7</sup> Luis Díaz Muller, “Las minorías étnicas en sistemas federales: ¿Autodeterminación o autonomía?”, en *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, México, IJ-UNAM, 1991, pp. 55-56.

mos administrados por los Estados, correspondiendo a estos últimos la obligación de crear condiciones para la realización de tales derechos, en el marco de los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido se expresaron diversas resoluciones de esta organización internacional sobre el mismo tema; entre ellas la número 637 (VII), del 16 de diciembre de 1952, denominada “Derechos de los Pueblos y las Naciones a la libredeterminación”, cuyo tema central son los derechos de los territorios no autónomos; la número 837 (IX), del 14 de diciembre de 1954, referida a los derechos de los pueblos y las naciones sobre sus riquezas y recursos naturales; la 1514 (XX), del 14 de diciembre de 1960, dedicada al tema de la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.<sup>8</sup>

El 16 de diciembre de 1966, la Organización de Naciones Unidas, al aprobar, por resolución 2200 (XXI), los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, nuevamente hace referencia a los pueblos como sujetos de derecho, pero sin explicar quiénes son o quiénes los integran.

Con idéntica redacción, el artículo primero de ambos documentos prescribe:

- Artículo 1o. 1. Todos los pueblos tienen derecho a la libredeterminación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional, basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados parte en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Jesús Rodríguez y Rodríguez, *Instrumentos internacionales básicos de derechos humanos*, (comentados), México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, pp. 53 y 61.

El sentido con que se usa la palabra *pueblo* no es claro, sobre todo porque en la primera parte parece usarlo como sinónimo de Estado pero el último no. La única aclaración al respecto se hizo durante la elaboración de los Pactos; ahí se consideró importante incorporar el derecho a la libre-determinación porque

- a) Ese derecho era la fuente o condición *sine qua non* de los demás derechos humanos, ya que no podía haber un ejercicio efectivo de los derechos individuales sin la realización del derecho de los pueblos a la libre determinación;
- b) En la redacción del (os) Pacto (s) era preciso poner en práctica y proteger los propósitos y principios de la Carta (de Naciones Unidas), entre los que figuraban el principio de igualdad de derechos y el de la libredeterminación de los pueblos;
- c) Varias disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos se relacionaban directamente con este derecho, y;
- d) Si el pacto no enunciaba tal derecho, sería incompleto y carecería de efectividad.<sup>10</sup>

En el año de 1974, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y de Protección a las Minorías, por resolución 2 (XXVII), nombró un relator especial para realizar un estudio sobre “El Derecho a la Autodeterminación, Desarrollo Histórico y Actual sobre la Base de los Instrumentos de las Naciones Unidas”. Con relación a la conceptualización de los pueblos como sujetos de derecho, el relator dijo que

- [...] a) el término pueblo designa una entidad social que posee una identidad evidente y tiene características propias;
- b) implica una relación con un territorio, incluso si el pueblo de que se trata ha sido injustamente expulsado de él y reemplazado artificialmente por otra población;
- c) El pueblo no se confunde con las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, cuya existencia y derechos se reconocen en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Rodolfo Stavenhagen, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, pp. 127-128.

<sup>11</sup> Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*, p. 127.

Ésta fue la ocasión en que se trató de especificar el sentido con que el término *pueblo* se había venido utilizando en el derecho internacional; las que vinieron posteriormente se hicieron con referencia a los pueblos indígenas.

### **El uso del vocablo *indígena* en el derecho internacional**

Por otra parte, igual que sobre el término *pueblo*, a través de la historia, el vocablo *indígena*, se ha usado de diversas maneras en la práctica internacional. Los problemas comenzaron desde su origen semántico, pues mientras los idiomas inglés y español comparten una raíz común con el término latino *indigenae*, que se utilizaba para distinguir entre las personas que habían nacido en un lugar determinado y las que procedían de otros lugares, el idioma francés utiliza vocablo *autochtone*, de raíz griega, y el alemán la *Ursprung*, para referirse al grupo que existió primeramente en un lugar determinado.<sup>12</sup> De esta manera, se cuenta con tres vocablos dentro de los idiomas oficiales en la Organización de las Naciones Unidas para designar un elemento conceptual dentro del derecho internacional: un grupo de personas con prioridad en el tiempo.

La polémica sobre el uso del vocablo *indígena* en la práctica internacional se remonta por lo menos a la Conferencia de Berlín sobre África, realizada entre los años 1884-1885 a iniciativa de las grandes potencias para llegar a un acuerdo sobre los principios para la afirmación y el reconocimiento de las reivindicaciones territoriales de este país. En el artículo 6 del Acta final las potencias asumieron un compromiso con respecto a la “protección de las poblaciones indígenas” de África. Con ello pretendían establecer una distinción entre los ciudadanos de las grandes potencias y los pueblos de África que se encontraban en una situación colonial, llevando implícito en el término *indígena* el de *raza*.

Al crearse la Sociedad de las Naciones, antecesora de la Organización de las Naciones Unidas, en el artículo 22 del pacto que le dio origen se

<sup>12</sup> “Evolución de las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas”. Documento de trabajo de la Presidenta-Relatora, señora Érica-Irene A. Daes, sobre el concepto de “Pueblos Indígenas”, en *Derechos de los pueblos indígenas*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1998, pp. 329-256.

estableció como una “misión sagrada de la civilización” el deber de promover el bienestar y desenvolvimiento de las colonias y territorios que permanecían bajo su control. De esa manera, bien se puede afirmar que en el Pacto de la Sociedad de las Naciones se utilizó el término *indígenas* para distinguir a las personas que vivían bajo dominación colonial de las pertenecientes a las potencias coloniales; aunque en el Pacto se añadía una segunda calificación para identificar a las poblaciones indígenas, señalándolas como “pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno”, en contraste con las “sociedades más avanzadas” que, obviamente, eran las potencias coloniales.<sup>13</sup> En esta declaración se puede ver un prejuicio y una actitud discriminatoria hacia los pueblos indígenas, que todavía subsiste en la mayoría de los Estados nacionales del mundo.

Una actitud un poco distinta puede observarse en la posición que asumió una organización regional de América Latina denominada Unión Panamericana, predecesora de la actual Organización de Estados Americanos. En su resolución XI del 21 de diciembre de 1938, aprobada durante su Octava Conferencia Internacional, declaró “que las poblaciones indígenas, como descendientes de los primeros habitantes de los territorios que hoy forman América, y a fin de contrarrestar la deficiencia en su desarrollo físico e intelectual, tienen un derecho preferente a la protección de las autoridades públicas”.<sup>14</sup>

En esta disposición se pueden encontrar tres aspectos dignos de resaltar. El primero de ellos es que utiliza el vocablo *poblaciones indígenas* para identificar a los grupos étnicos, lingüísticos y aun raciales, que se encontraban en situación de marginación y vulnerabilidad frente al resto de la población de los Estados que pertenecían a la Unión Panamericana, lo que presenta una diferencia sustancial frente a lo establecido en el Pacto de la Sociedad de las Naciones que sólo se refería a ellos como colonias y territorios.

El segundo aspecto es que al referirse a dichas poblaciones indígenas lo hace identificándolos como los descendientes de los primeros habitantes de los territorios que hoy forman América, con lo cual les reconocía una prioridad en el tiempo, anterior incluso a la formación de los Estados en los cuales habitaban y eran los que hacían la declaración. Junto con ello hicie-

<sup>13</sup> “Evolución de las normas relativas...”, *op. cit.*, pp. 329-256.

<sup>14</sup> *Idem.*

ron patente la situación de colonialismo interno en que se encontraban en el momento de aprobarse tal Declaración.

Por último, importa resaltar también que los Estados integrantes de la Unión Panamericana reconocían que existían en su territorio poblaciones indígenas que, dada su situación de marginación y vulnerabilidad, debían ser protegidas por el propio Estado, a fin de compensar su falta de desarrollo físico e intelectual. En esta expresión se puede encontrar el antecedente de las futuras políticas asistencialistas y asimilacionistas que por varias décadas practicaron los Estados sobre los pueblos indígenas, relegándolos a simples grupos subdesarrollados y sin derechos a los que había que ayudar a desaparecer entre el resto de la población dominante.

Entre los años 1939-1949 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una institución especializada de la Organización de las Naciones Unidas, en coordinación con algunos Estados latinoamericanos del área andina, se inclinó por la visión de la ONU y no por la de la OEA, subrayando las políticas asimilacionistas en lugar de la diferencia cultural, considerando a los pueblos indígenas como “poblaciones de trabajadores oprimidos que requerían acción nacional e internacional para elevar sus condiciones de vida y de trabajo”, alentando políticas que disminuyeran la discriminación y favorecieran la integración de los trabajadores a las economías nacionales.<sup>15</sup>

En el año de 1945 desapareció la Sociedad de las Naciones y su lugar lo ocupó la Organización de las Naciones Unidas. Al referirse a los pueblos indígenas, esta organización internacional lo siguió haciendo en los mismos términos que su antecesora. En el artículo 73 de la Carta de las Naciones, documento que le dio origen, se refiere a ellos como “territorios autónomos cuyos pueblos no han alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio”. Aún así, el problema quedaba sin resolver porque no se explicaba qué se entendía por *territorio autónomo*, término que la Asamblea General de las Naciones Unidas aclaró hasta el 15 de diciembre de 1961, expresando que es aquel que se encuentra “separado geográficamente del país que lo administra y es distinto de éste en sus aspectos étnicos o culturales”. La prueba de que sus habitantes se encuentren en una situación de subordina-

<sup>15</sup> Howard R. Berman, “El desarrollo del reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas”, en... *Nunca bebas del mismo cántaro*, Dinamarca, IWGIA, Documento 15, 1993, pp. 323-334.

ción puede reforzar esta presunción, aunque no es necesaria. Fuera quedó la posibilidad de reconocer a los pueblos indígenas como descendientes de los primeros habitantes de los territorios que hoy forman América, como lo expresaba la Unión Panamericana.<sup>16</sup>

Otro documento internacional de carácter jurídico que abordó el tema de manera tangencial, por su relación con otros temas, fue la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el día 9 de diciembre de 1948, misma que entró en vigor el 12 de enero de 1951. En este documento se considera al genocidio como delito de derecho internacional y los Estados que suscribieron la Convención se comprometieron a prevenirlo y sancionarlo. Entre las conductas que podían tipificarlo se encontraba la matanza de miembros de un grupo nacional, *étnico*, racial o religioso; la lesión grave producida a la integridad física o mental de sus miembros; el sometimiento intencional de los miembros del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial; así como las medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del mismo grupo y el traslado forzoso de los niños de un grupo a otro.<sup>17</sup>

El 26 de junio de 1957, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el Convenio 107, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas tribales y semitribales en los países independientes. Este documento jurídico de carácter internacional definía en su artículo primero a las poblaciones indígenas en términos parecidos a los de la Sociedad de las Naciones y no a los de la Unión Panamericana.

Fue en la década de los setenta cuando la cuestión de los pueblos indígenas se comenzó a tratar desde un enfoque de racismo y discriminación. En 1971, la Subcomisión sobre Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías nombró un relator especial para estudiar “El Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas”. En el estudio se rechazó el enfoque asimilacionista hasta entonces sostenido por la OIT y se centró más en el estudio de las poblaciones indígenas como grupos diferenciados, con derecho a una existencia propia de acuerdo a su cosmo-

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Jesús Rodríguez y Rodríguez (comp.), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, México, ONU-OEA, Tomo II, CND, 1994, pp. 759-760.

visión particular. En él se adoptó la siguiente definición sobre poblaciones indígenas:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones y sus sistemas legales.<sup>18</sup>

Pero el avance más importante en las normas internacionales sobre pueblos indígenas provino de la participación de los propios indígenas. En 1975 diversas comisiones de varios países se reunieron en Port Alberni, Canadá, con lo que dieron inicio a un movimiento indígena internacional por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Dos años después, fue realizada en el Palacio de las Naciones, en Ginebra, una conferencia internacional de Organismos No Gubernamentales sobre Discriminación Contra las Poblaciones Indígenas en las Américas. A este evento acudieron delegaciones indígenas de cerca de 70 países, 50 ONG, observadores y organismos internacionales como la ONU, la OIT y la UNESCO. En ella los indígenas defendieron su derecho a ser pueblos y su derecho a la tierra, a la autodeterminación y a la identidad cultural. Al final del evento presentaron una Declaración de Principios para la Defensa de las Naciones Indias y Pueblos del Hemisferio Occidental.<sup>19</sup> Una segunda conferencia se realizó en el año de 1981 y en ella los participantes debatieron ampliamente sobre el derecho a la tierra y al final publicaron un extenso análisis sobre la relación existente entre los pueblos indígenas, sus derechos territoriales y su autodeterminación.

La participación indígena en los debates internacionales sobre los derechos indígenas pronto impactó las elaboraciones teóricas de las instancias

<sup>18</sup> Documento E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.86.XIV.3, párr. 376. En *Derechos de los pueblos indígenas*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1998, p. 339.

<sup>19</sup> Howard R. Berman, *op. cit.*

donde se elaboraban las normas internacionales sobre el tema. Así se dejó ver en algunas resoluciones de la ONU y de la Conferencia Internacional de la Unesco sobre Etnocidio y Etnodesarrollo en América Latina, realizada en el año de 1981.

El 8 de septiembre de ese mismo año, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas resolvió establecer el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, dentro de la Subcomisión sobre Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías; el 10 de marzo de 1982 ratificó este resolutivo al mismo tiempo que el Consejo Económico y Social del organismo hacía lo propio. El objetivo de este grupo de trabajo era examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, analizar ese material y prestar atención especial a la posibilidad de elaborar normas relativas a la protección de los derechos de las poblaciones indígenas, teniendo en cuenta sus semejanzas, diferencias y aspiraciones en todo el mundo.

## Los pueblos indígenas como sujetos de derecho

Como puede verse, ni la expresión *pueblo* ni la expresión *indígena* han tenido un uso unívoco dentro de la práctica internacional, de ahí que cuando los pueblos indígenas reclaman ser reconocidos sujetos de derechos colectivos, los Estados reaccionan exigiendo sólo para ellos el calificativo de pueblos y dejen el de indígenas para los reclamantes, con toda la carga discriminatoria que conlleva.

A pesar de ello ha habido avances. El paso decisivo para el reconocimiento de los pueblos indígenas que existen en los Estados nacionales lo dio la Organización Internacional del Trabajo al aprobar, el 7 de junio de 1989, el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, con el cual se sustituyó al Convenio 107 antes mencionado.

Este documento, en su artículo primero, inciso *b*, define a los pueblos indígenas de la siguiente manera:

1. El presente Convenio se aplica:
  - a)...

- b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
2. La conciencia de su identidad indígena o tribal, deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.
  3. La utilización del término “pueblos” en este convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.<sup>20</sup>

A diferencia de documentos anteriores, el Convenio 169 es bastante claro y categórico: los derechos en él consagrados pertenecen a los pueblos indígenas en países independientes, con lo cual se admite que la población de un Estado se integra por individuos y por pueblos. Con esto también se establece una clara diferenciación entre Estado y pueblo, identificando al primero como Estado soberano y, más específicamente, como persona jurídica de derecho internacional, que se obliga a respetar y cumplir los derechos colectivos de los pueblos indígenas que existan dentro de su población. Asimismo, los pueblos indígenas se reconocen parte de la población de un Estado nacional, sólo que por sus características históricas y culturales específicas son titulares, colectivamente, de ciertos derechos que el resto de la población no posee, sin los cuales no pueden ejercer plenamente los derechos individuales reconocidos al resto de la población del Estado del que forman parte.

El mismo Convenio 169 especifica que los pueblos indígenas son todos los descendientes de las poblaciones que habitaban el país o una región geográfica que actualmente pertenece al país donde se asentaron en la época de la conquista, la colonización o del establecimiento de las fronteras actuales de dicho país. En otras palabras, los derechos de los pueblos indígenas de alguna manera tienen su raíz en el hecho de que existían antes de que el Estado donde se ubican se creara.

<sup>20</sup> Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Costa Rica, Organización Internacional del Trabajo, Oficina para América Central y Panamá, 1996, pp. 5-6.

En cuanto a la mención que se hace sobre las condiciones que el sujeto de derecho guarde en determinado Estado, éstas tienen como objetivo prever que en los países donde los ciudadanos no tengan igual condición ante la ley y los indígenas pudieran tener una situación jurídica inferior al resto de la población, no sea éste motivo para que deje de respetárseles los derechos que el Convenio consigna. Otro aspecto por tomar en cuenta en esta definición de pueblos indígenas es que no todos pueden ejercer los derechos contenidos en el Convenio 169 de la OIT, sino sólo aquellos que reúnan algunas condiciones específicas como son mantener y regirse por sus propias instituciones, aunque sólo en parte.

Otro contenido del Convenio 169 está enfocado a determinar qué personas forman parte de los pueblos indígenas, o quién puede ser considerado indígena. A través de la historia se han hecho esfuerzos por encontrar los rasgos distintivos de unos y otros, para lo cual se han utilizado criterios biológicos, económicos, lingüísticos y culturales. En la actualidad el primero ha sido rechazado por su carácter racista, y el segundo porque siendo un efecto del sistema económico no aporta elementos de diferenciación, pues puede haber indígenas ricos, y pobres que no sean indígenas. El tercero se sigue utilizando aunque se reconoce su carácter reductivo, pues existen indígenas que ya no hablan su lengua materna y personas que no siendo indígenas han aprendido una lengua de ellos. En este sentido, el criterio más aceptado es el cultural, lo que se traduce en que es indígena el que acepta su pertenencia a un pueblo indígena, se identifica con su cultura, actúa conforme a ella y el pueblo indígena lo reconoce como parte de él. A eso se refiere el Convenio 169 cuando afirma que la conciencia de su identidad debe ser el criterio fundamental para determinar qué personas forman parte de un pueblo indígena y cuáles no.

Un último aspecto de la definición del Convenio 169 sobre el pueblo indígena como sujeto de derecho es que en ella formula una importante restricción: no se puede dar a este término una interpretación similar a la que el vocablo *pueblo* tiene en el derecho internacional que, como ya anotamos, hace referencia a los Estados nacionales. Para entender esta disposición es necesario advertir que en el derecho internacional público los sujetos de derecho son los Estados, las organizaciones internacionales formadas por ellos con arreglo al propio derecho internacional, como la ONU, la OEA y la OIT, y de manera excepcional los individuos, sobre todo en materia de

derechos humanos.<sup>21</sup> Acorde con esto, ningún pueblo indígena puede utilizar el Convenio 169 para reclamar soberanía fraccionando al Estado del cual forman parte, o asumir compromisos internacionales que sólo competen a los Estados.

En conclusión, son tres los requisitos que una sociedad o grupo social necesita reunir para ser considerado pueblo indígena: preexistencia al Estado nacional, continuidad histórica en el tiempo y mantenimiento de su organización propia o parte de ellas. Conviene advertir que por instituciones u organización propia se debe entender la que los pueblos controlan y no las que son impuestas desde fuera por fuerzas extrañas, lo que es más amplio que ajustarse únicamente a las que históricamente han tenido, porque éstas han ido cambiando al paso del tiempo.

Expuesta la trayectoria que ha llevado al reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, veamos ahora la de desarrollo.

<sup>21</sup> Thomas Buergenthal *et al.*, *Manual de derecho internacional público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 11-12.

## **El derecho al desarrollo en el derecho internacional**

Como principio, conviene preguntar: ¿existe en nuestro orden jurídico internacional el derecho al desarrollo? Y más específicamente, ¿existe el derecho al desarrollo indígena? La pregunta no es ociosa. Si vamos a estudiar el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas en México, lo menos que podemos hacer es delimitar conceptualmente nuestra materia de estudio, si no queremos perdernos en el laberinto de definiciones que pueden ser muy útiles para otros fines, pero para el caso del derecho, pueden desbordarla. El derecho internacional contiene diversas y variadas disposiciones al respecto.

### **El desarrollo como derecho humano**

Algunos autores afirman que el origen del derecho al desarrollo se encuentra en la propia Carta de las Naciones Unidas, de 1945. Para sostener su afirmación acuden al Preámbulo de dicho documento, donde se afirma que los Estados que componen la Organización de las Naciones Unidas están resueltos “a promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad.” En el mismo sentido, el artículo 1.3. establece que uno de los propósitos de la organización internacional es “realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos [...]”. Este propósito se expresa con mayor precisión en el Capítulo IX de la Carta, que versa sobre la “cooperación internacional

económica y social”, en cuyo artículo 55 se encomienda a la ONU la promoción de “niveles de vida mas elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social [...]”.<sup>1</sup>

Veinticinco años después de aprobada la Carta de las Naciones Unidas, la ONU se volvió a ocupar del derecho al desarrollo y en la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y de Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas,<sup>2</sup> reafirmó el principio de “la obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta”. En el inciso final de este principio, la Declaración afirma que “los Estados deben cooperar para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo”.

Pero el primer reconocimiento oficial de la existencia del derecho humano al desarrollo lo hace la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, mediante su resolución 4 (XXXIII), del 21 de febrero de 1977, en la que se pide al Secretario General de la organización que efectúe un estudio “sobre las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano”. En el año de 1978, el Secretario General presentó el informe denominado “Las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano en relación con otros derechos humanos basados en la cooperación internacional, incluido el derecho a la paz, teniendo en cuenta las exigencias del nuevo orden económico internacional y las necesidades humanas fundamentales”, documento donde se afirma que:

[...] hasta mediados del decenio de 1960, por lo menos, se estimaba generalmente que las palabras desarrollo, desarrollo económico y crecimiento eran sinónimas y se las utilizaba indistintamente. Se creía posible medir el desarrollo por el aumento del Producto Nacional Bruto, y se suponía que sus beneficios irían llegando gradualmente a toda la sociedad.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Felipe Gómez Isa, *El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad*, Bilbao, Universidad de Deusto-Instituto de Derechos Humanos, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 1, 2003, p. 17.

<sup>2</sup> Resolución 2625 (XXV), del 24 de octubre de 1970.

<sup>3</sup> “Las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano en relación con otros derechos humanos basados en la cooperación internacional, incluido el derecho a la paz, teniendo en cuenta las exigencias del nuevo orden económico internacional

Dos años después, el 5 de marzo de 1979, en su resolución 5 (XXXV) “reitera que el derecho al desarrollo es un derecho humano y que la igualdad de oportunidades es una prerrogativa tanto de las naciones como de los individuos que forman las naciones”.

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, también ha reconocido en diversas resoluciones el derecho al desarrollo como derecho humano. En la resolución 34/46, del 23 de noviembre de 1979, reconoce por primera vez que “el derecho al desarrollo es un derecho humano”. El 4 de diciembre de 1986, la misma asamblea aprobó un proyecto de Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, misma que en su artículo 1 establece:

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él.
2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.<sup>4</sup>

Éste es el criterio que ha prevalecido en los documentos jurídicos internacionales. En ese sentido lo recogió la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo los días del 5 al 13 de septiembre de 1994, donde se expresa que:

[...] el derecho al desarrollo es un derecho universal e inalienable, que es parte integrante de los derechos humanos fundamentales, y la persona humana es el sujeto central del desarrollo. Aunque el desarrollo facilita el disfrute de todos los derechos humanos, no se puede invocar la falta de

---

y las necesidades humanas fundamentales”, E/CN.4/1334, del 11 de diciembre de 1978. Citado en Felipe Gómez Isa, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, p. 166.

<sup>4</sup> Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

desarrollo para justificar la limitación de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. El derecho al desarrollo debe ejercerse de manera que se satisfagan equitativamente las necesidades ambientales, de desarrollo y demográficas de las generaciones presentes y futuras.<sup>5</sup>

Pero también en el ámbito internacional la noción de desarrollo ha tenido una importante evolución que va desde una visión que lo liga al crecimiento económico, hasta otra que lo sitúa en una dimensión más integral. Este hecho lo reconoció la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la Unesco, en su informe denominado *Nuestra diversidad creativa*, donde se afirma que son dos las concepciones sobre el desarrollo que más han permeado los debates y las políticas de las instituciones internacionales:

Según la primera, el desarrollo es un proceso de crecimiento económico, una expansión rápida y sostenida de la producción, la productividad y el ingreso por habitante (algunos matizan esta definición insistiendo en una amplia distribución de los beneficios de este crecimiento). De acuerdo con la segunda, adoptada por el *Informe sobre desarrollo humano* publicado anualmente por el PNUD, y asumida también por un gran número de distinguidos economistas, el desarrollo se concibe como un proceso que aumenta la libertad efectiva de quienes se benefician de él para llevar adelante cualquier actividad a la que atribuyen valor.<sup>6</sup>

Esa evolución ha llevado a los Estados, como partes obligadas del derecho internacional, a reconocer que el desarrollo es un derecho, un derecho subjetivo, una prerrogativa a favor de los gobernados que les confiere la facultad de reclamarlos a los órganos estatales cuando no se cumplen de manera normal. El derecho internacional no define el derecho al desarrollo, pero deja claro que no se trata de un derecho en particular sino de uno que engloba todos los demás derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. De ahí que se pueda afirmar que el derecho al desarrollo es la

<sup>5</sup> Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994, A/CONF.171/13, de 18 de octubre de 1994, p. 12.

<sup>6</sup> Javier Pérez de Cuellar *et al.*, *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, Unesco, 1996, p. 29. Una vez más, cabe advertir que el concepto fue acuñado por Amartya Sen en el documento *Economics and Development*, preparado para la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo en 1995.

condición necesaria para el disfrute de todos los derechos humanos reconocidos.

### **Los titulares del derecho al desarrollo**

Lo anterior nos lleva a otro problema que es necesario analizar: ¿Quién o quiénes son los titulares del derecho al desarrollo? Por lo que se ha anotado en las líneas precedentes, pareciera que se trata de un derecho individual, pues siendo un derecho humano su titular deberían ser los seres humanos en cuanto tales. Pero no, la misma Declaración sobre el Derecho al Desarrollo a la que nos hemos referido anteriormente, en su artículo 1.1, dispone lo siguiente:

El derecho al desarrollo es un derecho inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en el desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

Como se ve, en la Declaración no se hace referencia a un solo titular del derecho al desarrollo, sino a varios: los seres humanos y los pueblos de los que forman parte. Es conveniente, para efectos de no perderse entre tanta terminología, aclarar que en el ámbito internacional pueblo y Estado comúnmente se usan como sinónimos, de donde se desprende que los sujetos a los que la Declaración hace referencia son los gobernados y los gobiernos al mismo tiempo.

Este hecho ha llevado a los estudiosos del derecho internacional a sostener posturas diversas. Por un lado, hay quienes postulan que nos encontramos ante una pluralidad de sujetos de derecho, una titularidad múltiple cuyos derechos se nutren de dos fuentes jurídicas distintas.

Por un lado, los Estados, las naciones y las organizaciones internacionales tienen una titularidad general, atribuida por el derecho internacional público, en virtud de la cual su derecho existe pero no puede calificarse como derecho humano. Por otra parte, los pueblos y las personas tenemos una titularidad especial, como derecho humano, atribuida por el derecho

internacional de los derechos humanos. Ello sucede así porque el principio que proclama el derecho al desarrollo tiene un origen bifronte: por un lado es un principio de derecho internacional, por otro es un principio de derechos humanos.<sup>7</sup>

Apuntalando la noción anterior sobre los titulares del derecho al desarrollo, también se ha afirmado que:

[...] si el derecho al desarrollo como derecho individual no nos lleva muy lejos tenemos que volvernos a la alternativa del derecho al desarrollo como un derecho colectivo. Ello no significa una preferencia a favor de la colectividad sobre el individuo, sino que como cuestión de conveniencia jurídica podremos lograr mucho más para el individuo si consideramos al desarrollo como un derecho colectivo.<sup>8</sup>

Hay que decir, sin embargo, que ninguno de los documentos sobre el desarrollo aprobados en las instituciones internacionales tiene carácter vinculante, pues se encuentra a nivel de declaraciones y no de tratados, en los términos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, por lo que la mayoría de los Estados consideran que no contiene obligaciones de carácter jurídico, sino sólo morales, que no los obligan a actuar conforme a su contenido.

## **Declaraciones universales sobre desarrollo**

Existen otros dos instrumentos internacionales que regulan el derecho al desarrollo de los pueblos, en los cuales consideramos que se protege el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas, ya que se menciona que para el

<sup>7</sup> A. G. Chueca Sancho, “El derecho al desarrollo en el ámbito internacional”, en Centro Pignatelli (ed.), *Desarrollo, Maldesarrollo y Cooperación al Desarrollo*, Seminario de Investigación para la Paz-Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1997, pp. 30 y ss. Citado en Felipe Gómez Isa, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, pp. 158-159.

<sup>8</sup> G. Abi-Saab, “The legal formulation of the Right to Development (Subjects and Content)”, citado en Felipe Gómez Isa, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, op. cit., pp. 150-151.

ejercicio de este derecho fundamental es necesario el respeto y reconocimiento del derecho a la libredeterminación.

El primer documento es la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo,<sup>9</sup> la cual estipula que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como para contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él. De la misma manera, la Declaración señala que el derecho humano al desarrollo implica la plena realización del derecho de los pueblos a la libredeterminación, que incluye el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

Asimismo, determina que todos los seres humanos, de manera individual y colectiva, tienen la responsabilidad del desarrollo teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo. Por lo tanto, los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

Del mismo modo, establece la obligación de los Estados de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo, así como el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al mismo. Para ello los Estados deberán adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo, por lo que se requiere una acción sostenida para promover un desarrollo más rápido de los países en desarrollo. En este sentido, los Estados adoptarán enérgicas medidas para eliminar las violaciones masivas y patentes de los derechos humanos de los pueblos y los seres humanos, afectados, entre otros factores, por la negativa a reconocer el derecho fundamental de los pueblos a la libredeterminación.

<sup>9</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, del 4 de diciembre de 1986.

De igual forma, la Declaración reconoce que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, por lo que debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Así, los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.

El segundo instrumento internacional es la *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*,<sup>10</sup> la cual dice que: “Todos los pueblos y todos los seres humanos, sin distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, nacionalidad, origen étnico, situación familiar o social o convicciones políticas o de otra índole, tienen derecho a vivir con dignidad y a gozar libremente de los frutos del progreso social y, por su parte, deben contribuir a él”. Asimismo, señala que el progreso social y el desarrollo en lo social se fundan en el respeto de la dignidad y el valor de la persona humana, por lo que deben asegurarse la promoción de los derechos humanos y la justicia social, lo que requiere, entre otros, la eliminación inmediata y definitiva de todas las formas de desigualdad y de explotación de pueblos e individuos y el reconocimiento y la aplicación efectiva de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna.

Por otra parte, determina que constituyen condiciones primordiales del progreso y el desarrollo en lo social la independencia nacional, basada en el derecho de los pueblos a la libre determinación, así como el derecho y la responsabilidad de cada Estado y, en lo que les concierne, de cada nación y cada pueblo, de determinar libremente sus propios objetivos de desarrollo social. Asimismo, establece la obligación y la responsabilidad de los gobiernos de asegurar el progreso social y el bienestar de su población; planificar medidas de desarrollo social como parte de los planes generales de desarrollo; estimular, coordinar o integrar todos los esfuerzos nacionales hacia ese fin; e introducir los cambios necesarios en la estructura social. En la planificación de las medidas de desarrollo social debe tenerse debidamente en cuenta la diversidad de las necesidades de las zonas de desarrollo y las zonas desarrolladas, así como de las zonas urbanas y las zonas rurales dentro de cada país.

<sup>10</sup> Proclamada por la Asamblea General de la ONU, en su resolución 2542 (XXIV), del 11 de diciembre de 1969.

Señala, igualmente, que el progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Para alcanzar tal fin, los gobiernos deberán adoptar medidas apropiadas para obtener la participación efectiva de todos los elementos de la sociedad en la elaboración y ejecución de planes y programas nacionales de desarrollo económico y social, así como para aumentar la participación popular en la vida económica, social, cultural y política de los países a fin de lograr la plena integración de la sociedad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático.

Destaca de los documentos revisados el reconocimiento del derecho al desarrollo como un derecho humano, el cual, considerando el carácter interdependiente de los derechos humanos, no puede alcanzarse en tanto no sea contemplado como un todo y no sean respetados todos los derechos humanos de las personas, de manera individual y/o colectiva; por ello se habla de la protección del derecho a la no discriminación, el respeto y reconocimiento del derecho a la libredeterminación, así como el respeto y goce de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, como la principal forma de lograr un verdadero desarrollo. Aun cuando éstos instrumentos son meramente declarativos y no obligan jurídicamente a los Estados a su cumplimiento, son instrumentos de carácter político que los gobiernos deben tomar en cuenta, por lo que resultan de gran relevancia para el tema que nos ocupa.

## **El desarrollo indígena en el derecho internacional**

Sobre el derecho al desarrollo y los derechos de los pueblos indígenas, es el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>11</sup> el que contiene las normas mínimas y los lineamientos que deben adoptar los Estados en esta materia, mismos que se encuentran en sus artículos 2, 5 y 7.

El artículo 2 establece que “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

<sup>11</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 1991.

pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. Las acciones para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto de su integridad deberán 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.

En ese mismo sentido, el artículo 5 del Convenio 169 expresa que al aplicar las disposiciones del mismo: *a)* deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas 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; y *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.

El artículo 7 del Convenio 169 de la OIT contiene las normas específicas sobre desarrollo indígena. En él se expresa lo siguiente:

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.

La Declaración Universal Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas, también regula el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas. En su artículo 3 expresa que “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”.

En ese mismo sentido, el artículo 21 establece textualmente lo siguiente:

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

Congruente con la disposición anterior, el artículo 22 expresa que “los pueblos indígenas tienen derecho a medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y continua de sus condiciones económicas y sociales, comprendidas las esferas del empleo, la capacitación y el perfeccionamiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social”. Dentro de las medidas especiales que se tomen “se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de ancianos, mujeres, jóvenes, niños e impedidos indígenas”.

Por último, el artículo 23 establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar todos los programas de salud, vivienda y

demás programas económicos y sociales que les afecten y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones”.

## **El estándar mínimo de los derechos indígenas**

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas, en su informe denominado *El panorama social de América Latina, 2006*, resalta la importancia del derecho internacional de los pueblos indígenas en relación con las legislaciones de los Estados nacionales. En su capítulo III, titulado “Pueblos indígenas de América Latina: antiguas inequidades, realidades heterogéneas y nuevas obligaciones para las democracias del siglo XXI”,<sup>12</sup> entre otras aseveraciones, expresa que:

[...] Hoy existe un estándar de derechos humanos de los pueblos indígenas que, partiendo del principio de libredeterminación, reconoce un conjunto de derechos colectivos específicos. El mayor desafío actual para la comunidad internacional, los Estados y los pueblos es la implementación y el cumplimiento de esos estándares en las normas, jurisprudencia y políticas internas de los países.

En ese mismo sentido concluye que:

[...] El estándar mínimo de derechos específicos de los pueblos indígenas está sintetizado en el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1989, y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su primer periodo de sesiones de junio de 2006.

Las anteriores conclusiones son importantes tanto por quién lo dice como por lo que dice. En primer lugar, se trata de un organismo especializado de la Organización de Naciones Unidas, razón por la cual se trata de una opinión autorizada sobre el tema. En segundo lugar, expresa, fundándose en el *jus cogens*, que los derechos mínimos que los Estados nacionales deben

<sup>12</sup> [www.politicaspUBLICAS.cl/2007\\_CEPAL\\_CAP3\\_IPS2006.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.cl/2007_CEPAL_CAP3_IPS2006.pdf)

reconocer y garantizar a los pueblos indígenas, son los regulados en el derecho internacional; en otras palabras, no reconocer esos derechos a los pueblos indígenas es violatorio del derecho internacional.

### **El derecho internacional en el orden jurídico mexicano**

El sistema jurídico mexicano contiene una cláusula por virtud de la cual las normas jurídicas del derecho internacional que cumplan ciertos requisitos pasan a formar parte de él, como si se tratara de leyes aprobadas por el propio Congreso de la Unión o de las legislaturas estatales. Esta disposición se encuentra en el artículo 133 de la Constitución Federal y preceptúa lo siguiente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constitución o leyes de los Estados.<sup>13</sup>

Esta disposición jurídica tiene relación directa con el artículo 89, fracción X, relativo a las facultades del presidente de la República, que dice:

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

[...]

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometidos a la aprobación del Senado. En la conducción de la política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales [...].

<sup>13</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada), México, PGR-UNAM, 1994, p. 641.

El mandato anterior se complementa con lo dispuesto en el artículo 76, fracción I, que dice:

Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondientes rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

Estos tres artículos constitucionales contienen los requisitos formales para que los tratados internacionales tengan validez en el orden jurídico interno del Estado mexicano. Si alguno de estos requisitos de forma hiciera falta, dichos tratados no obligarían al Estado mexicano ni en el derecho internacional ni en el orden interno; en sentido contrario, al cumplirse estos dos requisitos en la celebración de tratados, los mismos son plenamente válidos tanto en el exterior como en el interior del Estado mexicano.

Interpretando el artículo 133 que se viene comentando, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis jurisprudencial:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto de la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “[...] serán la Ley Suprema en toda la Unión [...]” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto de la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de ‘leyes constitucionales’, y la de que será la ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera

que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado. Sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado de la República pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto por el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro, “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA”, sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados frente al derecho federal.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de 10 votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el 28 de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVI/99, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Novena época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, Tesis P. LXXVI/99, p. 46.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales establecidas en la Constitución Federal, el presidente de la República ha firmado y el Senado de la República ratificado todos los documentos de derecho internacional que se han analizado, y como ninguna de sus partes entra en contradicción con la Constitución Federal, forman parte de nuestro orden jurídico, jerárquicamente por debajo de la Constitución Federal pero por encima de las leyes federales y estatal. Por esta razón, no debe vérselos como normas extrañas o de dudosa aplicación en nuestro país, sino normas válidas que deben aplicarse obligatoriamente y si establecieran más derechos que las leyes federales o estatales habría que atenerse a los convenios, pactos o tratados.

## El desarrollo en la Constitución Federal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene diversas disposiciones relativas al desarrollo con distintos sentidos, entre los que se encuentran: desarrollo integral, desarrollo regional, desarrollo sustentable, desarrollo nacional, desarrollo de la nación, desarrollo económico, desarrollo equilibrado, desarrollo rural, desarrollo rural integral, desarrollo agropecuario y desarrollo urbano. Por otro lado, se encuentra que algunas de ellas hacen referencia al desarrollo en general, y al desarrollo rural y al desarrollo indígena en particular. Las disposiciones centrales que regulan el desarrollo de manera general se encuentran en los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, la primera relativa a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y la segunda a la planeación democrática del mismo.<sup>1</sup> Estos dos artículos se relacionan directamente con las disposiciones de los artículos 73 y 74 relativas a la facultad del Congreso de la Unión de dictar leyes relativas al desarrollo rural, así como su intervención en la planeación del mismo. Junto a ellas se encuentran las disposiciones del artículo 2 de la misma norma suprema, referido a los derechos de los pueblos indígenas. En este capítulo abordaremos sólo los dos primeros temas porque el tercero se analizará más adelante.

<sup>1</sup> Las reformas en esta materia se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

## La rectoría del Estado en el desarrollo nacional

El artículo 25, que es donde se regula la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, se compone de ocho párrafos que, por su contenido regulatorio se puede subdividir en cuatro temas: facultad general del Estado sobre la rectoría del desarrollo nacional; facultades exclusivas del Estado en el desarrollo nacional; participación de los sectores público, social y privado en el desarrollo nacional; y participación de los sectores social y privado.

### La rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional

Sobre la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el primer párrafo del artículo 25 establece:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El contenido de esta disposición jurídica es diverso. En primer lugar, establece una facultad del Estado, seguida de las modalidades de ella y los objetivos que debe cumplir. La primera es la facultad exclusiva del Estado sobre la rectoría del desarrollo nacional. Aquí la palabra *rectoría* se usa en el sentido de establecer reglas y dirigir el desarrollo nacional, pero no necesariamente se relaciona con lo que el mismo Estado haga, pues de esa disposición constitucional no se desprende que el Estado deba ser el que lleve a cabo toda la actividad económica de México, sino que la dirija y, como veremos más adelante, que la planee en sus líneas generales, pero no que se introduzca en todos sus detalles.

La modalidad es que no puede ser cualquier tipo de desarrollo, sino uno integral y sustentable. Por último, el texto constitucional determina que el desarrollo nacional debe ser tal que al menos cumpla dos objetivos:

*a)* fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático; *y b)* crear condiciones para el ejercicio de la libertad y la dignidad de los mexicanos. Para esto último, el desarrollo que se impulse deberá fomentar el crecimiento económico del país, el aumento del empleo y una distribución justa del ingreso y la riqueza.

El segundo párrafo del mismo artículo se relaciona con la planeación del desarrollo, expresando que: “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución”.

Las facultades de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica son actividades que el Estado tendrá que realizar a través de sus órganos de gobierno, los cuales sólo podrán actuar en aquellos supuestos en que la ley expresamente los faculte para hacerlo. Pero como en la hipótesis anterior, su actuación no es libre, sino queda condicionada a que se enfoque a las demandas del interés general y que no violenten las garantías que establece la propia Constitución. No podría, por ejemplo, atentar contra la propiedad en ninguna de sus modalidades o prohibir que determinadas personas o grupo de ellas se dedique a la profesión que libremente desee desempeñar, materias en las que existe una relación directa entre el artículo 25 constitucional relativo a la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y los artículos 27 y 5 de la propia Carta Magna.

### **Facultades exclusivas del Estado**

Un segundo tema del artículo 25 constitucional es el relativo a las facultades exclusivas del Estado en el desarrollo nacional. Al respecto, el párrafo cuarto expresa lo siguiente: “El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”.

Como parte de la rectoría del desarrollo nacional, la Constitución Federal determina la existencia de áreas estratégicas para llevarlo a cabo, mismas que por su naturaleza quedan bajo control exclusivo del Estado, lo que implica la propiedad estatal y el control directo de los organismos que se

establezcan para hacerlas producir o para cualquier otra actividad económica que derive de ellas. Ni la propiedad ni el control podrán cederse a ningún otro sector social.

Las áreas estratégicas a las que se refiere la disposición jurídica a la cual remite el párrafo anterior son:

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Relacionado con la disposición anterior, el artículo 28 en su párrafo quinto establece que: “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”.

El contenido de esta disposición mantiene una estrecha relación con el párrafo cuarto del artículo 25, que se ha comentado previamente, donde se establece que será el sector público el que tenga de manera exclusiva las áreas estratégicas, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y control de los organismos que en su caso se establezcan. ¿Como puede interpretarse esa disposición relacionándola con aquella que establece que “de acuerdo con las leyes” puede explotarlos por sí o con los sectores social y privado? ¿Existe o no contradicción entre ellas? Si se lee detenidamente se llegará a la conclusión de que no son contradictorias, sino complementarias. En ambas se determina el control por parte del Estado de los organismos públicos a través de los cuales se manejen las áreas estratégicas. Y aun en el caso de que los sectores social o privado participen en esos organismos, el Estado debe seguir manteniendo dicho control. Lo contradictorio sería que mediante la participación social o privada el Estado cediera a estos sectores el control de dichas empresas, pero mientras eso no suceda no existe contradicción.

### **La participación de los sectores sociales en el desarrollo nacional**

El tercer tema contenido en el artículo 25 de la Constitución Federal es el referido a la participación de los sectores público, social y privado en el desarrollo económico de la nación. Al respecto, el párrafo tercero del precepto constitucional que se analiza establece una disposición genérica, misma que prescribe lo siguiente: “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación”.

Nótese que esta disposición no hace referencia al desarrollo nacional en general, sino a una parte de él: el desarrollo económico. De ahí se explica por qué la norma constitucional determina que todos los sectores de la nación mexicana unan esfuerzos, de acuerdo con sus propias atribuciones, para que el desarrollo económico de la nación se realice con responsabilidad social, “sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación”. En otras palabras, el desarrollo económico de la nación requiere del concurso de todos los sectores sociales, como partes integrantes de la sociedad mexicana y de acuerdo con la responsabilidad de todos ellos de contribuir a su desarrollo, independientemente de que cada uno de esos sectores, coordinados o de manera separada, participen en actividades distintas a las del desarrollo económico, pero que contribuyan al desarrollo nacional.

¿Y cuáles pueden ser estas otras actividades que no sean propiamente de desarrollo económico pero que pueden contribuir al desarrollo nacional? Una de ellas, establecida en el artículo tercero de la propia Constitución Federal, es la educación, la cual puede ser impartida por el Estado o por particulares mediante la autorización de aquél. Otra puede ser la cultura, o las obras de beneficencia pública, que, como se sabe, no son propiamente económicas pero pueden aportar al desarrollo del país de diversas maneras.

### **Participación de los sectores social y privado**

El artículo 25 constitucional, en su párrafo quinto, establece la participación de los sectores *social y privado*, en los siguientes términos: “Asimismo podrá

participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”.

De acuerdo con el artículo 28 constitucional:

La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

Como complemento de la disposición anterior, en el siguiente párrafo establece que: “Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente”.

También existe una referencia específica al *sector social*, para la cual se expresa que:

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Por último, se refiere al *sector privado* en los siguientes términos: “La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución”.

Esta disposición se encuentra muy relacionada con el párrafo tercero que ya hemos comentado porque, como aquél, se refiere a la actividad económica que realicen los particulares y que tenga como finalidad contribuir al desarrollo económico nacional. Por lo mismo, vale hacer la observación

que se hizo para aquél en el sentido de que la Constitución Federal establece una diferencia sustancial entre desarrollo económico nacional y desarrollo nacional, donde el primero constituye una parte del segundo, razón por la cual no es correcto considerarlos como sinónimos.

## **Planeación democrática del desarrollo nacional**

Como ya expresamos, el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la planeación democrática del desarrollo nacional, sobre todo el apartado A de dicho numeral, y se compone de cuatro fracciones cuyo contenido se puede a su vez aglutinar en los siguientes temas: La facultad del Estado para organizar la planeación democrática, los objetivos de la planeación democrática, la participación popular en el sistema de planeación democrática y la participación del Congreso de la Unión en la misma.

### **La facultad del Estado de organizar la planeación democrática**

Sobre el primer tema, el párrafo primero del artículo 26 de la Constitución Federal establece que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.

En esta disposición jurídica queda claro que, como parte de su facultad constitucional rectora del desarrollo nacional, es facultad del Estado organizar un sistema de planeación, lo cual es congruente con la rectoría del desarrollo nacional que se establece en el artículo anterior. Algunos autores incluso afirman que la planeación es el instrumento para lograr aquel objetivo.<sup>2</sup> Pero, como en el caso de la facultad rectora a favor del Estado, la planeación no puede ser cualquiera, pues la propia Carta Magna determina sus modalidades, entre las cuales enuncia la de ser democrática,

<sup>2</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, “Comentarios al artículo 26”, en VV. AA., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada y concordada)*, tomo I, décimo quinta edición, México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 366.

lo cual implica que existan mecanismos para la participación social, sea directa o representativa; además, deberá fijar las condiciones para que el crecimiento económico sea sólido, dinámico, permanente y equitativo, junto con lo cual deberá promover la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación; con esto se reafirma la idea de que el derecho al desarrollo, más que un derecho de contenido particular, se refiere a las condiciones para que se hagan efectivos los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el derecho internacional y en el derecho interno.

Ahora bien, la Ley de Planeación es la que define a la planeación democrática del desarrollo, y lo hace en los siguientes términos:

[...] la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.<sup>3</sup>

### **Los objetivos de la planeación democrática**

El párrafo segundo del artículo 26 establece la forma en que se fijarán los objetivos de la planeación. Dice:

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

Aquí la Constitución no fija de manera expresa los objetivos de la planeación, sino que lo remite a todo el contenido de la Constitución Federal, pero

<sup>3</sup> “Reforma a la Ley de Planeación”, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2002.

sobre todo con el contenido del artículo 25 ya analizado, con lo cual el concepto de *desarrollo nacional* que usa no se limita a los aspectos productivos, sino a todos los que den bienestar a los mexicanos, incluyendo los culturales y recreativos. Esto queda más claro en el contenido del artículo segundo de la Ley de Planeación, donde se establece lo siguiente:

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

- I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;
- II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;
- III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;
- IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;
- V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y
- VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.<sup>4</sup>

Por otro lado, la norma constitucional exige que la planeación sea democrática y en ella participen los diversos sectores sociales planteando sus demandas y aspiraciones, mismos que deberán ser incorporados en el plan y los programas de desarrollo. No se trata de una consulta, sino de una participación. Por eso la disposición constitucional no se cumple con sólo pedir la

<sup>4</sup> *Ibidem.*

opinión de los sectores sociales, sino con incorporarlos al proceso de planeación.

Con respecto a la disposición de que exista un plan de desarrollo al que se sujetarán de manera obligatoria los programas de desarrollo, en la Ley de Planeación se establecen varias disposiciones. El artículo 14, fracción II, establece como atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público “elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados”. En el mismo sentido, el siguiente numeral establece que a esa Secretaría corresponde “participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia”. La misma ley se refiere a diversos programas de desarrollo, entre los que incluye los globales anuales, sectoriales, regionales y especiales.

#### *Participación popular en el sistema de planeación democrática*

El párrafo tercero del artículo 26 constitucional determina:

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En relación con la disposición anterior, el artículo 20 de la Ley de Planeación determina:

Artículo 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.<sup>5</sup>

El sentido de las normas legales no es el mismo de la norma constitucional. Como ya se expresó, la Constitución Federal establece que “mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”. Sin embargo, las disposiciones legales establecen que la participación y consulta de los diversos sectores sociales tendrán el propósito “de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas” de desarrollo. Además de ello, las organizaciones de estos sectores “participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán”. El derecho constitucional de participar para que sus aspiraciones y demandas se recojan y se incorporen en el plan y los programas de desarrollo, en la ley se reducen a expresar opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas de desarrollo, o también el de ser órganos de consulta. En todo caso se modifica el fin de la participación y no se garantiza que sus demandas sean incorporadas al plan y los programas de desarrollo. La participación de las comunidades indígenas resulta más incierta, pero de eso hablaremos en la parte correspondiente.

#### *Participación del Congreso de la Unión*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece facultades específicas para el Congreso de la Unión relacionadas con su participación en la planeación democrática del desarrollo nacional. En principio, el mismo artículo

<sup>5</sup> “Reforma a la Ley de Planeación”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de junio del 2003.

26 de la Carta Magna determina que “en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley”.

El Congreso de la Unión participa en la planeación democrática fundamentalmente a través de la elaboración de las leyes a las cuales se sujetarán los actos de los gobiernos y los gobernantes que participan en ella. Para tal efecto, el artículo 73, fracción XXIX-D, de la misma Constitución Política establece que el Congreso de la Unión tiene facultad “para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social”. Otra materia en la que el Congreso de la Unión puede legislar es la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios; así como para la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

Otra función del Poder Legislativo en materia de planeación, que realiza exclusivamente a través de la Cámara de Diputados es, de acuerdo con el artículo 74, fracción IV, de la misma Constitución Federal, “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior”. Este presupuesto deberá aprobarse a más tardar el día 15 del mes de noviembre, salvo cuando se trate del año en que el presidente de la República toma el cargo, caso éste en que deberá aprobarse a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

Relacionado con lo anterior, la Ley de Planeación determina que el presidente de la República remitirá el plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión, y éste, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan. Al enviar las iniciativas de leyes de ingresos y el proyecto de egresos, el presidente de la República informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Una tercera función que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como facultad del Congreso de la Unión, se encuentra en su artículo 69, el cual expresa que “a la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.

Al respecto, la Ley de Planeación determina que “el presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales”. De la misma manera, prescribe que “en el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas” de desarrollo, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

#### *Participación de otros poderes en la planeación del desarrollo*

Otros órganos de gobierno de la Federación distintos a los poderes federales que pueden participar en el desarrollo nacional y su planeación, son los gobiernos de las entidades federativas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los municipios.

Para el primer caso, la Constitución Federal en su artículo 116, fracción VII, de manera muy lacónica prevé que “la Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario”. En ese mismo sentido, el artículo 122 de la Carta Magna faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar, entre otras materias, sobre planeación del desarrollo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; expedir normas sobre fomento económico y protec-

ción al empleo; y emitir la legislación sobre desarrollo agropecuario, todas estas materias que guardan relación directa con el desarrollo rural.

Por último, los municipios tienen facultades para “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios y coordinarse con la Federación y las entidades federativas y, para planear y regular el desarrollo, de manera conjunta con otros municipios, entidades federativas o la misma federación, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica”.

## **El desarrollo rural en la Constitución Federal**

La disposición constitucional que más relación guarda con el desarrollo rural es el artículo 27, al cual hace referencia de diversa manera en varias de sus fracciones. La primera ubica la propiedad originaria de las tierras y aguas a favor de la nación, es decir, del Estado, el cual se reserva el derecho de transmitir las a los particulares para constituir la propiedad privada. Así como se establece su derecho originario sobre las tierras y aguas, el párrafo segundo del artículo 27 reconoce el derecho de expropiación del Estado, el cual sólo está sujeto a que se invoque alguna causa de utilidad pública que la justifique y otorgando al afectado con esta medida una indemnización.

El párrafo tercero establece que la Nación —nuevamente el Estado— tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Como consecuencia de lo anterior, el Estado puede dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de

ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El párrafo cuarto establece una facultad exclusiva del Estado para mantener el dominio directo sobre los recursos naturales de todo el territorio nacional, incluyendo la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales; de los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; de los combustibles, minerales sólidos; del petróleo y todos los carburos de hidrógeno. Esta disposición prácticamente no deja fuera del dominio directo del Estado ningún recurso natural importante para el desarrollo.

El párrafo quinto declara propiedad de la Nación las aguas marítimas territoriales, lo mismo que marítimas interiores, entre las cuales incluye las aguas nacionales de superficie y las del subsuelo. A diferencia de las tierras, las aguas no se transmiten a particulares y sólo pueden ser usadas y aprovechadas mediante concesión, salvo las del subsuelo, que pueden ser alumbradas y apropiadas libremente por los dueños de los predios, a menos que afecten el interés público u otros aprovechamientos, caso en que podrá regularse su explotación. También regula lo que la doctrina jurídica ha denominado como “aguas de propiedad privada”, que se consideran parte de los terrenos donde se ubiquen, y las de los núcleos agrarios, que pueden ser usadas de manera común.

En la fracción VII del mismo artículo se reconoce la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, al tiempo que se dispone la protección de las tierras que sean de su propiedad, ya sea que se les haya reconocido, restituido o dotado. Además de lo anterior, prevé que la ley proteja las tierras de asentamiento humano y regule el aprovechamiento de las tierras bosques y aguas de uso común y se prevean acciones gubernamentales de fomento que eleven el nivel de vida de sus pobladores.

La misma fracción establece el derecho de los ejidatarios y comuneros “para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela”. De la misma manera, determina que la ley establezca procedimientos a través de los cuales los ejidatarios y comuneros puedan asociarse entre ellos, con el Estado o con otro tipo de personas.

Otro derecho contenido en la misma fracción es para que los ejidatarios y comuneros puedan otorgar el uso de sus tierras, lo mismo para que los ejidatarios puedan transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población. Por último, prescribe que la ley fije los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela, estableciendo un derecho de preferencia a favor de los familiares.

Toda la regulación anterior se refiere al desarrollo rural sólo de manera tangencial. Es en la fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde la norma constitucional se refiere al desarrollo rural en los siguientes términos:

El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Lo primero que debemos advertir de la norma constitucional citada es que la concepción de desarrollo rural contenida en ella no está redactada como derecho de los ciudadanos, sino como facultad del Estado. En ese sentido, jurídicamente, sólo puede reclamarse cuando el Estado deje de realizar las acciones a las que está obligado, o cuando no lo haga en la forma en que la Constitución lo prevé. Otra observación importante que no se puede perder de vista es que la obligación del Estado no es promover el desarrollo rural, sino generar condiciones para que éste sea posible y los mexicanos lo promuevan.

Ahora bien, la norma constitucional no se refiere al desarrollo rural en abstracto, sino al desarrollo rural integral, lo cual implica que el desarrollo debería dejarse de ver como crecimiento económico y atender el bienestar en general de la sociedad, lo cual guarda relación con el contenido del artículo 25 constitucional que se analizó anteriormente, donde se establece como facultad del Estado la rectoría del desarrollo nacional en general –en donde quedaría incluido el desarrollo rural– para garantizar que sea integral y sustentable, fortalezca la soberanía nacional y un régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, de tal manera que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Otro aspecto que debe observar el Estado en la promoción del desarrollo rural es que debe generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, actividades éstas en donde también se deja ver su alejamiento de la visión de desarrollo como equivalente de crecimiento para pasar a otro donde lo principal es que los actores rurales satisfagan sus necesidades esenciales, que en otros términos se traduce en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Como parte de las actividades que el Estado debe desarrollar para crear condiciones para un desarrollo rural integral se encuentran las de fomentar las actividades agropecuarias y forestales para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. En este aspecto, la disposición abandona la visión integral y regresa a una postura productivista, pero hay que ver que la mención de actividades es enunciativa y no limitativa, por lo que el Estado no tiene ningún obstáculo para promover otro tipo de actividades.

Finalmente, la disposición constitucional faculta al Estado para expedir la legislación reglamentaria que sirva de base para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público. Nuevamente, en esta parte la ley se limita a aspectos productivos del desarrollo rural, lo que no es congruente con el enfoque de desarrollo integral que se menciona al principio. Aun así, no existe obstáculo para que el desarrollo sea integral, dado que la Constitución contiene derechos mínimos que no pueden restringirse y, en una inter-

pretación sistemática, deberá atenderse a la disposición que más beneficie a los gobernados.

Con respecto a esta disposición, hay que decir que fue hasta el año 2001 cuando se publicó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable,<sup>6</sup> que en su artículo primero, párrafo tercero, expresa que: “Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución”. Nótese que en la ley no se habla ya de desarrollo rural integral, sino de desarrollo rural sustentable, por lo que valdría la pena analizar en otro espacio las implicaciones jurídicas de esta diferencia.

En ese mismo sentido, el artículo tercero de la misma ley, en su fracción XIV, define al desarrollo rural sustentable como “El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”. Se trata de una disposición que se ajusta más a una visión productivista y poco integral, que en algunos aspectos incluso se aleja del espíritu que permea los artículos 25 y 26 constitucional.

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2001.

# Los pueblos indígenas y el desarrollo en la Constitución Federal

Los contenidos de nuestra Constitución Federal sobre derechos indígenas y desarrollo datan del año 2001. De acuerdo con el contenido de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*,<sup>1</sup> se adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reformó y adicionó el artículo 2º, se derogó el párrafo primero del artículo 4º, se adicionó un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El contenido de estas modificaciones es lo que a continuación se analiza, centrando el análisis en las disposiciones del artículo 2º, que es donde se localizan las disposiciones que guardan relación con el derecho al desarrollo. Para el análisis primero se abordará la cuestión de los sujetos titulares de los derechos, enseguida los derechos reconocidos y su relación con el desarrollo, y finalmente las políticas de desarrollo y la institucionalidad del Estado.

## Los sujetos de derechos

La primera referencia específica a los pueblos indígenas se encuentra en el artículo 2º y es la referida a los sujetos titulares de derechos que, de acuerdo con la reforma, no sólo son los pueblos indígenas sino también las comunidades en que se organizan, los individuos que las integran y cualquier comunidad que se asemeje a ellas.

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto del 2001.

### **Los pueblos indígenas**

Con respecto a los pueblos indígenas, el citado artículo segundo establece que “la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. En esta fracción no se define lo que hay que entender por pueblos indígenas, sólo se establecen algunas de las características que deben llenar las poblaciones indígenas para ser consideradas como tales. Dichas características se fijaron recogiendo algunos de los contenidos del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,<sup>2</sup> aprobado por la Organización Internacional del Trabajo en el año de 1989 y ratificado por nuestro país al año siguiente, mismo que ya se analizó anteriormente.

### **Las comunidades indígenas**

La reforma constitucional también hace referencia a las comunidades que forman los pueblos indígenas, identificándolas como “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”. Una primera cuestión que se debe tener en cuenta son los efectos jurídicos de incluir a las comunidades indígenas como sujetos de derecho, en similares circunstancias a las de los pueblos indígenas, pues entre ambos existe una relación de generalidad a particularidad, donde la comunidad queda incluida dentro del pueblo y éste se estructura basándose en aquélla, hipótesis que puede llevar a situaciones donde las comunidades se nieguen a formar parte de los pueblos y entonces éstos queden desmembrados o, en el mejor de los casos, divididos y sin poder reconstituirse. Lo mejor hubiera sido dotar al primero de la titularidad del derecho y a la segunda como sujeto de derecho público, con facultades para realizar actividades relacionadas con los derechos de sus integrantes, pero como parte integrante de los pueblos indígenas.

<sup>2</sup> Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Costa Rica, Organización Internacional del Trabajo, Oficina para América Central y Panamá, 1996, pp. 5-6.

Más allá de eso, como en el caso de los pueblos indígenas, la norma no define lo que debe entenderse por comunidad, sólo proporciona las características mínimas que éstas deben reunir. Entre otras, exige que integren conglomerados humanos que se adscriban a un pueblo indígena, que formen una unidad social, económica y cultural, que se asienten en un territorio y que reconozcan autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Aunque una lectura rápida de esta norma nos puede dar una idea general de lo que ahí se entiende por comunidad indígena, en la realidad puede presentar serias insuficiencias porque en la actualidad no todos los miembros de una comunidad reúnen esas características. Es el caso de las comunidades de migrantes que no forman una unidad social ni habitan un solo territorio, aunque se adscriben a comunidades específicas y éstas los reconocen como parte de ellas, cumplen sus obligaciones y gozan de sus derechos, aunque se encuentren distantes. En otro aspecto, que reconozcan autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres no es una expresión afortunada, bastaría con que se dijera que reconozcan autoridades propias, sin sujetarlas a que las elijan de acuerdo a sus usos y costumbres, pues en la actualidad la vida de las comunidades es dinámica y con esta expresión se les estaría condenando a ser siempre estáticas.

### **Reconocimiento de toda comunidad**

Además de los pueblos y comunidades indígenas, en el último párrafo del artículo dos se reconoce cualquier otra comunidad, pues en él se expresa que “sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley”. La redacción y el propósito de la norma son poco afortunados. De la misma manera que las garantías individuales previstas en la Carta Magna para todos los gobernados no pueden ser concebidas como favores que se hacen a éstos, los “derechos” reconocidos en la Constitución Federal deben considerarse prerrogativas mínimas que los pueblos indígenas necesitan para existir como tales, desarrollarse y que sus miembros gocen de todos los derechos reconocidos a todos los mexicanos, y no favores del Estado hacia ellos. Pero a más de eso, no es claro cómo una comunidad que no forma parte de un pueblo indígena podría equipararse a las comunidades indígenas,

si lo que las distingue precisamente es su existencia previa a la formación del Estado, la continuidad histórica desde la colonización, según prevé la propia Constitución, y su autoadscripción a un pueblo indígena. Si una comunidad no reúne estas características no pertenece a un pueblo indígena y no puede gozar de los derechos reconocidos a éstos pues tampoco podrá equiparse a aquélla. A menos que por equiparación se entienda que se les parezca, en cuyo caso la naturaleza colectiva de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas se desnaturaliza al reconocer como titular de ellos a quienes no lo son.

### **Los individuos indígenas**

Inmediatamente después de fijar las características de las poblaciones para ser considerados pueblos indígenas, se recoge otro párrafo del contenido del Convenio 169 de la OIT, el cual expresa que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.<sup>3</sup> Con esta disposición quedan atrás todas aquellas disquisiciones sobre qué personas pueden ser considerados indígenas y cómo diferenciarlas de las que no lo son. Como bien se sabe, a través de la historia se hicieron muchos esfuerzos por encontrar los rasgos distintivos de los pueblos indígenas, para lo cual se utilizaron criterios biológicos, económicos, lingüísticos y culturales. En la actualidad, el primero ha sido rechazado por su carácter racista, y el segundo porque, siendo un efecto del sistema económico, no aporta elementos de diferenciación pues nada impide que haya indígenas ricos o pobres y ambos lo sigan siendo. El tercero se sigue usando, aunque se reconoce su carácter reductivo pues existen indígenas que ya no hablan su lengua y personas que no siendo indígenas han aprendido alguna de las lenguas indígenas. Es ese sentido, el criterio más aceptado es el cultural, también denominado de la autoadscripción, lo que se traduce en que una persona es indígena si acepta su pertenencia a un pueblo indígena, se identifica con su cultura, actúa conforme a ella y el pueblo indígena al que se adscribe la reconoce como parte de él. A eso se refiere la reforma introducida en la Constitución Federal cuando afirma que la conciencia de su identidad debe ser el criterio fundamental para determinar qué personas forman parte de un pueblo indígena y cuáles no.

<sup>3</sup> *Idem.*

## Los derechos reconocidos

Como ya expresamos, además de los sujetos de derecho la reforma constitucional hace referencia a algunos derechos de los pueblos y comunidades indígenas. La primera referencia a ellos se encuentra en el párrafo primero, inciso A, del artículo 2º de la Constitución Federal, la cual textualmente expresa que “esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía”. Enseguida de esta norma constitucional se enumeran una serie de derechos que, para fines analíticos, hemos denominado derechos autonómicos y de nueva relación.

## Los derechos autonómicos

Entre los que hemos denominado derechos autonómicos se encuentran los que los pueblos pueden ejercer por ellos mismos, de acuerdo con su propia cosmovisión, sin la intervención del Estado. Dentro de éstos la Constitución establece seis tipos diferentes de derechos, cada uno con diversos grados de posibilidad de ejercicio.

### *Formas propias de organización social*

La fracción primera del artículo 2º de la Constitución Federal establece que, como parte del ejercicio de su autonomía, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a “decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural”. La expresión “formas internas de convivencia” es tan ambigua que se presta a múltiples y variadas interpretaciones. La interpretación más coherente es que se reconoce el derecho de pueblos y comunidades indígenas para decidir libremente la forma en que organizarán su vida interna, de donde derivaría que pueden mantener sus estructuras y formas de organización social, como el parentesco y el compadrazgo; política, como los sistemas de cargos, reconocimiento de “principales” y consejo de ancianos; económica, entre las cuales se encuentra el tequio, la mano vuelta y la gozona; y cultural, como las mayordomías.

Ésa puede ser una interpretación, pero falta explicitar en la legislación estatal de cada entidad federativa si será ése el sentido que se le dará y cuál será su alcance.

Ahora bien, ¿qué alcance puede tener reconocer a los pueblos y comunidades indígenas su derecho a decidir libremente sus formas de organización interna? La Constitución Federal es omisa en ese sentido, pero alguna debe tener, pues en caso contrario no existiría ningún motivo para que se incluyera en nuestra Carta Magna.

Conforme a derecho, una primera consecuencia debería ser reconocer la capacidad legal de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas para representarlos legalmente reclamando sus derechos y obligándose en su nombre; una segunda, que es consecuencia de la anterior, sería reconocer la validez de los actos emitidos por las autoridades indígenas en representación de sus pueblos o comunidades. Estos dos presupuestos nos llevan a un tercero: fijar las facultades y competencias de dichas autoridades, cosa que no se ha hecho, a excepción de la materia de administración de justicia.

En el caso del desarrollo, por ejemplo, podría reconocérseles facultades para presentar al gobierno, en nombre de sus pueblos o comunidades, sus propuestas de desarrollo, concertar con las autoridades gubernamentales de los tres niveles las formas de ejecutarlos, participar en la consulta nacional sobre la planeación del desarrollo nacional, e intervenir en el establecimiento de los presupuestos para ellos, entre las materias más visibles.

#### *Regulación y solución de conflictos internos*

Otro de los derechos que los estados de la República deben reconocer a los pueblos y las comunidades indígenas es “aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres”. Éste es un derecho específico ligado al anterior, pues si en el primero se garantiza a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, el segundo establece que la regulación y solución de conflictos podrá realizarse aplicando sus propios sistemas

normativos. Una idea de lo que se puede entender por sistema normativo es la que aporta la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, la cual los identifica como “el conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades utilizan para la resolución de conflictos”.<sup>4</sup>

Como en el caso anterior, en éste también es necesario aclarar algunos conceptos y sus alcances. Por ejemplo, ¿cómo interpretar la expresión “regulación y solución de conflictos”, ¿regular conflictos se refiere a lo que textualmente expresa la norma o a regular conductas para evitar conflictos y, en caso de que surjan, solucionarlos conforme a las propias normas? Como la primera interpretación resulta fuera de toda lógica, la segunda parece ser la correcta. Aún así, no se resuelve el problema porque persiste la duda del alcance de la regulación. En materia de desarrollo podría incluirse la tenencia, usos y destinos de la tierra y los recursos naturales, formas de organizar la planeación, destino de la producción, entre otras. Si ése fuera el caso, éste debería ser, según el derecho internacional, las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas estarían disputando facultades a los representantes de los núcleos agrarios, lo que implicaría una adecuación de la legislación agraria.

Como en el caso anterior, la ley debería establecer facultades y competencias específicas que delimiten los alcances de este derecho.

La misma norma de la Constitución Federal que reconoce este derecho establece algunas condiciones para que pueda ser ejercido por sus titulares; entre éstas, que su aplicación se sujete a los principios generales de la propia Constitución, se respeten las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. Nuevamente se pueden encontrar problemas en la aplicación de esta norma por la vaguedad del concepto “principios generales de la Constitución”, además de que no se sabe qué pasará si no se observan esas condiciones. En ese mismo sentido, insistir en que se respeten las garantías individuales está de más, ya que cualquier persona, incluidos los indígenas, que sienta que sus derechos garantías o derechos son violados, puede reclamarlos, en el primer caso en vía de amparo y, en el segundo, a través de las comisiones nacional o estatales de derechos humanos, según la competencia de cada

<sup>4</sup> Francisco López Bárcenas, *La diversidad mutilada: Los derechos indígenas en la legislación del estado de Oaxaca*, México, Instituto Nacional Indigenista, 2001.

una de ellas. Que se proteja la dignidad e integridad de las mujeres está bien, lo malo es que no se diga en qué hipótesis puede ocurrir esto ni la manera de protegerla.

*Elección de autoridades comunitarias a través de usos y costumbres*

Un tercer derecho reconocido a los pueblos y comunidades indígenas consiste en “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”. La norma contiene dos tipos de derechos que la doctrina jurídica ha denominado sustancial e instrumental, respectivamente. Para el primer caso, la norma es clara cuando dice que se persigue como objetivo que pueblos y comunidades indígenas ejerzan sus propias formas de gobierno interno, pero no sucede lo mismo con el segundo caso pues expresa que el procedimiento debe apegarse a las prácticas tradicionales del pueblo o comunidad indígena de que se trate, lo cual ya genera confusión pues nos coloca ante una expresión que admite muchos significados, entre ellos que por prácticas tradicionales se entienda que se constituyen de aquellos actos ancestrales que sirvieron para mantener su estructura para la resistencia durante la colonia o frente al Estado nacional que los excluía, con lo cual se estarían negando su derecho a usar otro tipo de prácticas “modernas”, adquiridas en años recientes a través del contacto con la sociedad y el entorno que los rodea.

Por otro lado, tampoco es claro si siempre tendrán que elegir sus representantes o autoridades de esa manera o podrán optar por otra, como los partidos políticos, cuando así lo decidan. Ciertamente que tratándose de una norma constitucional colocada en el capítulo de las garantías individuales, se entiende que esta expresión constituye un derecho y no una obligación; en consecuencia, una correcta interpretación de ella debería dar como resultado que fuera potestativo de los pueblos y comunidades indígenas ejercer su derecho de esa u otra forma, pero ello no invalida la posibilidad de que se pueda realizar otro tipo de interpretación, como las que se han enunciado,

dado el carácter ambiguo de la expresión. Mejor hubiera sido reconocer el derecho de pueblos y comunidades indígenas a elegir sus autoridades de acuerdo a sus propios procedimientos sin juzgar si son tradicionales o no, pues ya desde que la propia norma constitucional prescribe que para el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se verifique la preexistencia de ellos a la formación del Estado mexicano y que conserven sus propias instituciones, de donde se colige que una de ellas es su forma específica de elegir autoridades.

Además de esto, la norma exige que en el ejercicio de este derecho se garantice la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones y “en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados”, sin que se exprese mínimamente qué es lo que el Constituyente Permanente quiso decir con esta expresión, aunque es posible que tenga como propósito evitar que los pueblos que se encuentran asentados en dos o más Estados puedan reconstituirse bajo el argumento de que violentan los límites territoriales y la soberanía de cada uno de ellos. Si esto fue lo que con la reforma se pretendía alcanzar, se estaría violentando el contenido del artículo 32 del Convenio 169, donde se establece que los Estados deben facilitar el contacto de los pueblos indígenas a través de las fronteras estatales. Y tratándose de un derecho para facilitar la relación entre Estados nacionales, mayor razón existe para hacerlo entre entidades federales de un mismo Estado que ha asumido ese compromiso.

#### *Derechos lingüísticos y culturales*

Un cuarto derecho al que se hace referencia en la reforma constitucional consiste en “preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”. Se trata de una norma que permite a los pueblos y comunidades indígenas realizar acciones que mantengan su cosmovisión pero sin explicar cómo se hará, ni establecer ninguna obligación del Estado para lograr tales objetivos. Lo anterior se complica más si observamos que el derecho a proteger es su cultura, concepto bastante ambiguo. Si se pretendiera acotarlo, podríamos valernos de una definición elaborada desde la antropología que caracteriza a la cultura como “la suma de todas las actividades y productos materiales y espirituales de un

determinado grupo social, que lo distinguen de otros grupos similares”.<sup>5</sup> Dicho de otra manera, la cultura de un grupo social, en este caso un pueblo indígena, se compone de un sistema de valores y símbolos que se reproducen en el tiempo y brindan a sus miembros la orientación y significados necesarios para normar su conducta y relaciones sociales en la vida cotidiana. En este sentido, podemos entender el derecho a la cultura y a la diferencia cultural en la sociedad mexicana, así como el derecho de cada pueblo indígena a mantener la suya propia. Pero en la disposición constitucional no se expresa cómo se concretará la preservación y enriquecimiento de estas culturas, quedando la disposición en una mera declaración. Se trata más bien de un principio que deberá reglamentarse en la legislación secundaria, donde se podría incluir sanciones para aquellos que realicen actos contrarios a este propósito.

#### *Obligación de conservar y mejorar el hábitat y sus tierras*

El párrafo quinto del artículo segundo de la Constitución Federal, más que un derecho contiene una obligación para los pueblos y comunidades indígenas. En él se dice que tienen derecho, como parte de su autonomía, a “conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución”. Constreñir a una conducta de hacer no puede ser un derecho, además de que es muy confuso qué se puede entender por *hábitat*; pero independientemente de lo que sea, si la conservación de él y de las tierras se hará en los términos de la Constitución, ninguna novedad existe en que se exprese nuevamente, pues bastará con remitirse a aquella disposición donde ya se regula este “derecho”, cosa que se podría hacer aún si la reforma constitucional hubiera prescindido de esta norma.

#### *Uso y disfrute preferente de los recursos naturales*

La sexta fracción del mismo artículo no contiene ningún derecho sino condiciones para que puedan ejercer derechos que no se exigen al resto de

<sup>5</sup> Rodolfo Stavenhagen, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2000, p. 13.

los mexicanos. En ella se expresa que los pueblos y comunidades indígenas pueden “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 preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley”. En esta norma no se reconoce ningún derecho porque se refiere a derechos ya reconocidos en la propia Constitución Federal. Dice que los pueblos y comunidades indígenas pueden tener acceso al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan u ocupan, lo cual no les estaba prohibido antes de la reforma y podían hacerlo sin violentar el orden jurídico vigente. Sólo que ahora para hacerlo tendrán que cumplir diversas condiciones. La primera es que lo hagan respetando las formas y modalidades de propiedad de la tierra que, de acuerdo al artículo 27 constitucional, son la propiedad privada, pública (la que pertenece a los órganos del Estado) y social (ejidal y comunal), lo cual es lógico en un Estado de derecho, por lo que resulta un exceso insistir tanto en ello; otra condición es que se respeten los derechos de terceros y de integrantes de la comunidad que se trate, lo cual también resulta excesivo pues son reglas del derecho común contenidas en diversas legislaciones secundarias, con el agravante de que ahora los pueblos indígenas no podrán tener derecho preferente sobre los recursos naturales de los lugares que habitan u ocupan si existe algún tercero que por cualquier vía, así sea ilegal, haya adquirido algún derecho, aunque fuera precario, sobre las tierras donde se encuentran. Otra restricción para que los indígenas tengan acceso de manera preferente a los recursos naturales de los lugares que habitan es que no podrán hacerlo tratándose de áreas estratégicas.

### **Derechos de una nueva relación**

Entre los derechos que aquí denominamos de “nueva relación” quedan comprendidos todos aquellos que los pueblos y comunidades indígenas pueden ejercer para estar en igualdad de circunstancias con el resto de la población, en su relación con diversos órganos del Estado, en cualquier nivel de gobierno y con cualquiera de sus poderes, lo mismo que con el

resto de la sociedad. Más que de derechos colectivos de pueblos indígenas, se trata de derechos de minorías que pueden ser ejercidos por cualquier grupo humano que se encuentre en desventaja con el grupo dominante, aun cuando no sean pueblos. Este tipo de derechos se traducen en las medidas que se toman para proteger sus intereses, colocándolos en la misma situación que el resto de la sociedad. Entre este tipo de derechos la Constitución Federal incluye los que a continuación se analizan.

### **Representación proporcional en los ayuntamientos**

Uno de estos derechos consiste en “elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos”. Se refiere, como se ve, a municipios que tienen población indígena que numéricamente es minoritaria al resto de la población municipal, ya que si fuera mayoritaria, no operaría este supuesto sino el de que eligieran a sus propias autoridades, como ya se analizó en un párrafo anterior. Más adelante, la misma fracción séptima expresa que “las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”.

De una lectura sistemática de ambas normas se puede concluir que las poblaciones indígenas que numéricamente sean inferiores al resto de la población de un municipio, tienen el derecho a elegir personas que las representen en los ayuntamientos y que esto se hará de conformidad con las tradiciones y normas internas de los pueblos y comunidades indígenas de que se trate. Asimismo, en las constituciones y leyes de las entidades federativas se regulará todo lo concerniente al ejercicio de este derecho. Uno de los aspectos a regular debe ser el tipo de representante que deben tener y sus funciones, pues de otra manera no sabrían cuáles serían sus funciones y sucedería lo que actualmente ocurre en algunos Estados. Por ejemplo, el Código Electoral de Puebla establece de manera ambigua el derecho de las comunidades indígenas a elegir autoridades por usos y costumbres, pero no expresa a qué cargo y con qué funciones; la Ley Orgánica Municipal de Sonora<sup>6</sup> prevé que los pueblos indígenas de ese estado

<sup>6</sup> *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 10 de diciembre de 1992.

pueden elegir un regidor étnico, pero no determina sus funciones, lo mismo que en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca,<sup>7</sup> donde se establece que cuando los indígenas sean minoría en un municipio podrán nombrar regidores indígenas sin especificar sus facultades.

### **Acceso a la jurisdicción del Estado**

Otro derecho de nueva relación es el referido al acceso a la jurisdicción del Estado, es decir, cuando las personas indígenas cometan una infracción del orden jurídico y las comunidades carezcan de jurisdicción o competencia para resolver el asunto, caso éste en que tendrán que juzgarlas los tribunales estatales. Para estas situaciones la Constitución Federal prevé que los indígenas puedan “acceder plenamente a la jurisdicción del Estado”, lo cual es un postulado ideal más que la protección de un derecho específico. Más adelante, la misma fracción especifica que “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”. Éste también es un postulado bastante general que no garantiza derechos pues no se sabe qué son y para qué se tomarán en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, a menos que por costumbre se entienda sistema normativo y éste se equipare a la legislación estatal. En el caso de las especificidades culturales, pueden tener algún efecto, sobre todo en materia penal, para constituir hipótesis de error de prohibición ahí donde de acuerdo con sus sistemas normativos propios los indígenas consideran una conducta lícita mientras la ley la tipifica delictiva y, viceversa, cuando los indígenas consideran dentro de su cultura una conducta como ilícita y la ley no. En estos casos sí tiene relevancia la diferencia cultural y para ello será necesario recurrir a los peritajes culturales.

Por último, la misma fracción expresa que “los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”. En esta norma se eleva a rango constitucional el derecho al intérprete reconocido hace tiempo en la legisla-

<sup>7</sup> *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 18 de junio de 1998.

ción secundaria, sobre todo en materia penal y agraria, y sólo en algunos casos para todo tipo de juicio, como aquí se hace. Para el caso de los defensores, es un derecho contenido para todos los mexicanos en el artículo veinte de la propia Carta Magna, pero que aquí se amplía para que, tratándose de indígenas, no sólo tengan un defensor sino uno que conozca su lengua y su cultura. Además de eso, la Constitución no se limita a los indígenas que no hablen el español, sino a cualquiera de ellos, aunque lo hable y quiera que las diligencias se desarrollen en su lengua.

La reforma constitucional omite el derecho de que las declaraciones de los indígenas se escriban en su lengua materna, cuando así lo solicite el declarante o cualquier otra persona que intervenga en el proceso. Éste es un derecho ya reconocido actualmente en diversos códigos penales y aunque no se han establecido las condiciones para su debido ejercicio, no debemos olvidar que el derecho al traductor, al intérprete y a que su declaración se escriba en su lengua no derivan de que no hable el español, sino de que tiene derecho a usar su lengua materna, por lo cual el uso de ésta no debería condicionarse a que no pueda usar la otra.

Pero la norma también tiene otros inconvenientes. En primer, lugar es redundante y por ello mueve a preguntarse, por lo menos en el primer supuesto, ¿puede haber intérpretes que desconozcan la lengua y la cultura de la persona que pretenden asistir? La legislación penal federal vigente es más precisa pues establece que al fijar las penas y medidas de seguridad el juez queda obligado a tomar en cuenta los “usos y costumbres” indígenas cuando el procesado pertenezca a algún grupo étnico, incorporando además como requisito procedimental la asistencia de traductor cuando el inculcado, el ofendido o el denunciante, los testigos o los peritos no hablen o no entiendan suficientemente el idioma castellano. Asimismo, se contempla que durante la instrucción el tribunal que conozca del proceso se allegará de elementos que le permitan ahondar en el conocimiento de la personalidad del inculcado, conocer sobre la pertenencia del mismo a un “grupo étnico indígena” y las prácticas y características que como miembros de dicho grupo pueda tener. Por lo demás, no es claro quién proporcionará dicho servicio, lo cual puede dar como resultado lo que hasta ahora ha sucedido, que después de diez años de incluido este derecho del procesado no exista una sola institución en todo el país facultada para brindar este servicio.

### **Compurgación de penas cerca de su comunidad**

Relacionado con el anterior, en el artículo 18 de la Constitución Federal se incorporó el derecho de los sentenciados para que puedan, “en los casos y condiciones que establezca la ley”, “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”. Se trata de un derecho no sólo referido a los indígenas, sino a cualquier persona que haya sido procesada lejos de su comunidad de origen, por ello es discutible si su objetivo de propiciar su reintegración a la comunidad será posible, pues el espíritu de la propuesta relacionada sólo a los pueblos indígenas respondía a una práctica arraigada en las comunidades indígenas de preferir la reparación del daño al castigo y la reintegración comunal más que la separación del culpable del resto de la sociedad.

### **Coordinación y asociación de comunidades dentro de los municipios**

Otro derecho establecido dentro de esta categoría se encuentra en el último párrafo de la fracción tercera del artículo 115, el cual expresa que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. Aquí no se explica por qué este derecho está reconocido sólo a las comunidades indígenas, pues no dependiendo esta coordinación o asociación de la diferencia cultural, no debería estar vedado a ninguna comunidad. Por lo demás, se trata de una norma cuya eficacia depende de lo que dispongan las constituciones estatales o las leyes sobre diversas materias de aplicación en el ámbito municipal de acuerdo a la jurisdicción concurrente.

### **Participación en la política nacional**

Otro derecho es el referido a la participación de los pueblos indígenas en la vida política nacional, sobre todo en la conformación de la representación de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La importancia que los órganos reformadores de la Constitución dieron a este derecho puede medirse por el

lugar en que lo colocaron: el artículo tercero transitorio de la reforma. En cuanto a su contenido, dicha norma expresa que “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”. Esta norma expresa un doble condicionamiento que ni siquiera queda establecido por la propia norma que condiciona, sino por el libre albedrío del legislador ordinario, quien podrá decidir si la toma en cuenta o no y cuándo será o no factible hacerlo. Además de lo anterior, por tratarse de una disposición transitoria, una vez que se ejecuta por primera vez termina su vigencia, mientras la movilidad de la población indígena, sobre todo por efectos de la migración, puede dar paso a que constantemente se presenten situaciones que requieran la modificación de la ley electoral para facilitar la participación de las comunidades indígenas en los procesos electorales.

### **Instituciones y políticas indigenistas para el desarrollo**

La modificación de la Constitución Federal incluye en el artículo 2 un apartado B, que en su primer párrafo prescribe la reforma institucional del Estado en sus tres niveles de gobierno para “promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria”. Para lograr tal propósito, “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”. En otras palabras, se establece que tanto el gobierno federal, como los gobiernos de los estados y de los municipios deberán crear instituciones específicas que atiendan la problemática indígena, las cuales deben ser operadas junto con representantes de los pueblos y comunidades indígenas interesados. El objetivo de estas instituciones debe ser ejecutar las políticas que los distintos gobiernos determinen, las cuales deben ir enfocadas a garantizar que los derechos reconocidos en la Constitución Federal se cumplan en la práctica, así como el desarrollo integral de los pueblos y comunidades, también de acuerdo a lo que establece la propia Constitución Federal.

## **Instituciones indigenistas**

En materia de facultades de los órganos de gobierno, el apartado B del artículo 2 constitucional establece que:

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.

Son tres los mandatos de la Constitución Federal en este sentido. El primero es que en los tres niveles de gobierno se establezcan instituciones que se encarguen de las políticas estatales dirigidas hacia los pueblos indígenas; el segundo es que estas instituciones deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con los pueblos indígenas; y el último es que el objetivo de esas instituciones debe ser promover la igualdad de oportunidades entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad, así como garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Como parte del primer mandato, el Ejecutivo Federal transformó el Instituto Nacional Indigenista (INI) en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y varios estados de la República han creado diversas instituciones que se encargan de las políticas indigenistas, entre ellas Secretarías, direcciones y procuradurías, pero no se sabe de una institución municipal. La información que se tiene es que ni los pueblos ni las comunidades indígenas participaron en el diseño ni participan en la operación de esas instituciones. La CDI cuenta con un Consejo Consultivo pero no satisface el mandato constitucional porque los consejeros no representan a sus pueblos y tampoco conducen, como sí lo hace el Consejo Directivo integrado por los titulares de diversas secretarías de la Administración Pública Federal y del Poder Legislativo.

### **Lineamientos de políticas públicas**

La misma disposición establece ocho lineamientos que en las políticas públicas se deberán desarrollar “para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas”.

A este respecto, la Constitución Federal prevé que se deberá “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”. Lo anterior incluye una obligación de las autoridades municipales, quienes “determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos”. Nada se dice acerca del derecho de consulta y participación de los pueblos indígenas para conocer sus necesidades, menos de que participen en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo.

En este rubro, los gobiernos deberán “garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior”. Asimismo, se deberá “establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles”; y 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”. Aquí, como en casos anteriores, se repite el derecho a la educación ya contenido en el artículo tercero constitucional para todos los mexicanos, y lo único novedoso es su propuesta de incrementar los niveles de escolaridad favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, cuando lo importante es garantizar ésta y promover mecanismos que aseguren su ejercicio.

En materia de salud se establece que los planes y programas incorporen acciones para “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”. Otra vez, se confunde el derecho con planes de desarrollo,

pues para lograr lo que en la Constitución Federal se propone bastaría que se elaborara un programa específico sobre el tema.

Otro rubro es el de financiamiento público. En él se contempla la exigencia de incorporar mecanismos para “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 vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos”. Lo que la norma propone es más asistencialismo en lugar de asignar un presupuesto específico que los pueblos indígenas y sus comunidades podrían utilizar de acuerdo a sus propias prioridades.

En consonancia con el asunto del acceso al financiamiento público, se prevé “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”.

En materia de comunicación se propone programar acciones para “extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación”. En ese mismo sentido, se deberán “establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen”. Nada se dice del derecho de los pueblos a contar con sus propios medios de comunicación que les permitan mantener, reproducir y difundir los valores culturales que les dan identidad y los diferencian del resto de la población.

Ligado a la línea de financiamiento público y la incorporación de las mujeres al desarrollo, también se dispone: “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 propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización”.

Por último, en materia de indígenas migrantes se prevé: “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”. Aquí los migrantes se reducen a jornaleros agrícolas, dejando fuera a un gran número de indígenas que migran hacia las ciudades.

Sobre la forma de participación de los pueblos indígenas en el desarrollo del país, la reforma incluyó la obligación del Estado de “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”. Con ello se contraviene lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, que establece el deber de “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”. Esta disposición se reglamenta en la Ley de Planeación, pero de su contenido y alcance nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

### **Partida presupuestal indígena**

Por último, la Constitución Federal establece que:

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones 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.

Tres obligaciones se establecen en esta norma a cargo del Estado. Una de ellas obliga a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión —no hay que olvidar que es facultad exclusiva de ella— a aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, y a las legislaturas de los estados y de los ayuntamientos de los municipios a establecer partidas específicas para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el apartado B del artículo 2

constitucional. La segunda es que se establezcan las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas participen en el ejercicio de esas partidas, y la tercera es que se determinen los mecanismos adecuados para que los pueblos indígenas puedan vigilar la forma en que se ejercen tales partidas presupuestales. Esta disposición se repite en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pero de eso nos ocuparemos más adelante.

### **Concurrencia reglamentaria**

Junto con el reconocimiento de los pueblos indígenas como titulares de derechos, los derechos que se les reconocen, las instituciones y las políticas indigenistas a implementar por el gobierno, la Constitución Federal contiene una norma que remite la reglamentación de los derechos a las constituciones estatales. Dicha norma textualmente expresa que “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”. Una lectura aislada de esta disposición constitucional puede llevar a la conclusión de que en la Constitución Federal no se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y sólo se determina que sean las constituciones de las entidades federativas que integran el Estado mexicano y su orden jurídico las que los reconozcan, estableciendo los criterios que deberán tomarse en cuenta para identificar a los pueblos y comunidades indígenas que podrían ser titulares de derechos.

Pero no es así, ya que el párrafo siguiente expresa de manera categórica: “esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía”. Estamos, pues, ante dos normas que deben interpretarse de manera sistemática, tomando en cuenta que el fin de ambas normas constitucionales es reconocer los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido, la interpretación correcta de las dos normas constitucionales se puede lograr conjuntándolas y buscando un sentido único de ellas, como si se tratara de una sola norma.

De esa manera, podemos concluir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la existencia de los pueblos y comu-

nidades indígenas como sujetos de derecho, lo mismo que a una especie de comunidades equiparables a las indígenas, estableciendo también el criterio de autoadscripción para reconocer a los indígenas que forman parte de dichos sujetos; reconoce un mínimo de derechos a dichos pueblos y comunidades indígenas, que pueden ampliarse en las leyes federales o estatales pero no disminuirse; también establece un conjunto de lineamientos de políticas públicas a los que deberán ajustarse las instituciones de gobierno para la atención de los pueblos indígenas. Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, lo mismo que las facultades de las instituciones de gobierno, deberán reconocerse en las constituciones políticas y en las leyes de cada uno de los estados de la República, ajustándolos a sus realidades específicas, pero sin reducirlos, porque entonces violarían lo dispuesto en la Constitución Federal. Por último, el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en las constituciones y leyes de los estados de la República deberá hacerse tomando en cuenta las facultades constitucionales establecidas en la propia Constitución Federal.

Como en el caso del reconocimiento de los pueblos y las comunidades indígenas, también los derechos que la Constitución Federal les reconoce se reenvían a las constituciones de las entidades federativas para que sea en ellas donde se establezcan “las características de libredeterminación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”. De esta manera, las constituciones y leyes de los estados de la República pueden disponer cada una los alcances de los derechos que de manera general se enuncian en la Constitución Federal, situación que seguramente provocará reconocimientos diversos y con alcances diferentes, que era precisamente lo que se buscaba evitar con la inclusión de los derechos en la Carta Magna, pues a la fecha de la incorporación de la reforma varias constituciones estatales reconocían la libredeterminación en diversos grados, creando una suerte de discriminación legal.

Estas dos disposiciones convierten a los derechos indígenas en una materia legislativa de tipo concurrente, donde algunas de ellas corresponden a la Federación y otras a las entidades federativas que la componen. Por eso es necesario que, al estudiar los derechos relativos al desarrollo de los pueblos indígenas, se analice tanto la legislación federal como la de las entidades federativas, lo cual se hace en los siguientes capítulos.

## Los pueblos indígenas y el desarrollo en la legislación federal

Después de la reforma a la Constitución Federal del 14 de febrero del 2001, las leyes federales se han reformado o se han creado nuevas con el objeto de reglamentar los derechos constitucionales. A la fecha existen 17 leyes que reglamentan diversas materias. Sobre derechos a los recursos naturales se han reformado la Ley Agraria, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley Minera; sobre derechos culturales se creó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y se reformaron la Ley General de Educación y la Ley Federal de Derechos de Autor; en materia de acceso a la justicia ante los tribunales federales se reformó el Código Penal Federal, el Código de Procedimientos Penales, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; en materia de prevención a la discriminación se incorporaron normas sobre esa materia en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y en materia de instituciones indigenistas se aprobó la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que sustituyó al Instituto Nacional Indigenista.

En materia de desarrollo propiamente dicho, se reformó la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y se incorporaron normas relacionadas en la Ley General de Desarrollo Social y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. La primera reglamenta la participación de los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en tanto la segunda ordena el establecimiento de una

partida presupuestal específica para pueblos indígenas, como determina la Constitución Federal. La tercera y la cuarta establecen derechos sustantivos.

## **Leyes instrumentales**

Con relación a esta última disposición, la Ley de Planeación, establece, entre otros objetos, “las bases para promover y garantizar la participación democrática de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los Programas” de desarrollo. Hay que advertir que esta disposición legal reduce el mandato constitucional, ya que prescribe que la participación de los pueblos y comunidades indígenas no debe ser directamente por sus integrantes, sino por medio de sus representantes. En ese mismo sentido, hay que recordar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, con jerarquía superior a la de la ley, establece que las consultas a los pueblos deben hacerse “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”, además de hacerse “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”.

Otras disposiciones de la Ley de Planeación en materia de consulta se refieren al Sistema Nacional de Planeación Democrática, a la participación social en la planeación, y a lo que la ley denomina “concertación e inducción”. Para el primer caso, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene atribuciones para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados; lo mismo que para “proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales”; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el presidente de la República. A las demás dependencias de la Administra-

ción Pública Federal les corresponde “elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados”.

Con respecto a la participación social en la planeación expresamente dispone que “las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”, y que “en los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente”.

Por último, en materia de concertación e inducción se establece que “el Ejecutivo Federal podrá signar convenios de concertación de acciones con las comunidades indígenas, en todos aquellos asuntos que se consideren pertinentes y de conformidad con lo establecido en las leyes que rijan en la materia de que se trate”.

Como puede verse, el mandato constitucional de participación de los pueblos indígenas en la planeación es general, no establece restricciones en la forma de participación, de ahí que atendiendo al principio de que donde la ley no distingue las autoridades no tienen porque hacerlo, se entiende que la participación puede ser por los integrantes del pueblo directamente. Lo anterior se corrobora con las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual determina que dicha participación sea mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas. No sucede lo mismo con la Ley de Planeación que reduce la participación a formas indirectas, como la consulta o a través de sus representantes. Claramente se ve que aquí existe una antinomia jurídica que teóricamente se resuelve a favor de las normas de jerarquía mayor, como son la Constitución Federal y el Convenio 169 de la OIT.

En ese mismo sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,<sup>1</sup> en su artículo 41, inciso *j*, prescribe que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros aspectos, deberá contener “las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2006.

Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades”.

A la fecha, que se sepa, la primera obligación se cumple con el proyecto de presupuesto que el titular del Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados para su aprobación, estableciendo una partida presupuestal en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); una parte de ella está destinada específicamente a programas que maneja la CDI, mientras otra parte se ubica en un anexo<sup>2</sup> específico denominado “Erogaciones para atender a la población indígena”. En dicho anexo únicamente se enuncia el monto, pero no se especifica su destino. Es decir, es una partida que no está desglosada. Por esto no hay manera de saber en qué programas, proyectos o gastos se emplean los recursos, así como sus resultados. No obstante, se argumenta que esta partida se constituye a partir de la estrategia de transversalidad, mediante la cual todas las secretarías y dependencias de Estado están obligadas a destinar parte de su presupuesto al desarrollo de los pueblos indígenas.

Tampoco se sabe que existan mecanismos donde los pueblos indígenas participen en el diseño y ejercicio de los planes de desarrollo que los impacten ni instrumentos o instancias de vigilancia. De ahí que constituya otro pendiente.

## Leyes sustantivas

Además de las anteriores leyes, cuyo objetivo es la planeación y la distribución de los recursos presupuestales para el desarrollo, así como la regulación de la institución indigenista, existen otras dos que contienen derechos específicos. La primera de ellas es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la segunda la Ley General de Desarrollo Social. Como se infiere del título de ellas, la primera se refiere a los indígenas que habitan en las zonas rurales, mientras la segunda lo hace sólo a aquellos que habitan en el medio urbano, cuando debería ser para todos los sectores sociales del país.

<sup>2</sup> Del año 2004 al 2006 fue el Anexo 2 del PEF. En el presente año, 2007, corresponde al Anexo 6.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable<sup>3</sup> se publicó cuatro meses después que la reforma constitucional en materia indígena. Una primera referencia a los pueblos y comunidades indígenas se encuentra en su artículo 15, ubicado en el capítulo I, denominado “De la Planeación del Desarrollo Rural Sustentable”. Ahí se expresa que el Programa Especial Concurrente<sup>4</sup> fomentará acciones, entre otras materias, para el “impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la Nación.” De igual manera, en el capítulo III denominado “De la capacitación y asistencia técnica” expresa que dentro de esa materia quedan incluidas “la preservación y recuperación de las prácticas y los conocimientos tradicionales vinculados al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, su difusión, el intercambio de experiencias, la capacitación de campesino a campesino, y entre los propios productores y agentes de la sociedad rural, y las formas directas de aprovechar el conocimiento, respetando usos y costumbres, tradición y tecnologías en el caso de las comunidades indígenas”.

Otra mención que se hace en esta ley sobre pueblos indígenas se ubica en el capítulo “De la Reconversión Productiva Sustentable”, específicamente en sus artículos 53 y 56. En el primer caso establece que “los gobiernos federal y estatales estimularán la reconversión, en términos de estructura productiva sustentable, incorporación de cambios tecnológicos, y de procesos que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentarias y al óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias”. En un segundo párrafo de ese mismo artículo determina que el gobierno federal “a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento

<sup>3</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2001.

<sup>4</sup> De acuerdo al artículo tercero, fracción XXIII, de la propia Ley, “el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, [...] incluye el conjunto de programas sectoriales relacionados con los programas motivo de esta ley”. De la misma manera, la fracción XXIV del mismo artículo define los programas sectoriales como: “Los programas específicos del Gobierno Federal que establecen las políticas, objetivos, presupuestos e instrumentos para cada uno de los ámbitos del Desarrollo Rural Sustentable”.

útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales”.

Además, “el gobierno federal cubrirá el pago convenido por los servicios establecidos en el contrato, evaluará los resultados y solicitará al Congreso de la Unión la autorización de los recursos presupuestales indispensables para su ejecución”. Sobre esta misma materia, el artículo 56 expresa que “se apoyará a los productores y organizaciones económicas para incorporar cambios tecnológicos” y para implementar procesos tendientes a “buscar la transformación tecnológica y la adaptación de tecnologías y procesos acordes a la cultura y los recursos naturales de los pueblos indígenas y las comunidades rurales”.

Con relación al Sistema Nacional de Financiamiento Rural, la ley expresa en su artículo 118 que “los programas gubernamentales rurales con componentes financieros, establecerán su área de influencia; políticas financieras; criterios de equidad de género; apoyo a grupos vulnerables, personas de la tercera edad, población indígena y las demás que establezca la Comisión Intersecretarial con la participación del Consejo Mexicano”.

La parte más desarrollada es la denominada “Del Bienestar Social y la Atención Prioritaria a las Zonas de Marginación”. Organizada en cinco artículos, se refiere a temas como bienestar social, atención a grupos marginados, seguridad social y prioridad para obtener permisos, autorizaciones y concesiones.

Sobre la primera materia, el artículo 154 determina que “los programas del gobierno federal, impulsarán una adecuada integración de los factores del bienestar social como son la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos indígenas, la cultura y la recreación; mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad”. Asimismo, prevé que “para el desarrollo de estos programas, el Ejecutivo Federal mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los municipales, fomentará el Programa Especial Concurrente, con-

juntamente con la organización social, para coadyuvar a superar la pobreza, estimular la solidaridad social, el mutualismo y la cooperación”. Para ello se deberá atender el principio de que las autoridades municipales elaboren, con la periodicidad del caso, su catálogo de necesidades locales y regionales sobre educación, integrando, a través del Consejo Municipal, sus propuestas ante las instancias superiores de decisión.

En esa misma línea, pero relacionado con proyectos dirigidos a la atención de grupos marginados, la ley prescribe que mediante brigadas móviles, escuelas de concentración, internados y albergues regionales, o cualesquiera otras modalidades de atención educativa formal y no formal, se impulsen proyectos acordes a las circunstancias temporales y a las propias del entorno, mismos que respondan a criterios de regionalización del medio rural, particularidades étnico demográficas y condiciones ambientales y sociales. En ese mismo sentido, para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector agropecuario, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros y discapacitados, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación mediante actividades económicas, conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica a cargo de las dependencias competentes, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas.

Respecto a la seguridad social, el artículo 157 establece que “el Instituto Mexicano del Seguro Social formulará programas permanentes de incorporación de indígenas trabajadores agrícolas, productores temporales de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, a los cuales la Ley del Seguro Social reconoce como derechohabientes de sus servicios dentro del régimen de solidaridad social”. De igual manera, “para la atención de grupos vulnerables vinculados al sector rural, específicamente etnias, jóvenes, mujeres, jornaleros, adultos mayores y discapacitados, con o sin tierra, se formularán e instrumentarán programas enfocados a su propia problemática y posibilidades de superación, conjuntando los instrumentos de impulso a la productividad con los de carácter asistencial y con la provisión de infraestructura básica, así como con programas de empleo temporal que atiendan la estacionalidad de los ingresos de las familias campesinas, en los términos del Programa Especial Concurrente”.

Relacionado con los permisos, autorizaciones y concesiones, la ley prevé que “los ejidatarios, comuneros, pueblos indígenas, propietarios o poseedores de los predios y demás población que detente o habite las áreas naturales protegidas en cualesquiera de sus categorías, tendrán prioridad para obtener los permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, de las normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos aplicables”. De igual manera, “el gobierno federal, prestará asesoría técnica y legal para que los interesados formulen sus proyectos y tengan acceso a los apoyos gubernamentales”.

Por último, se establece que “los núcleos agrarios, los pueblos indígenas y los propietarios podrán realizar las acciones que se admitan en los términos de la presente ley, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Vida Silvestre y de toda la normatividad aplicable sobre el uso, extracción, aprovechamiento y apropiación de la biodiversidad y los recursos genéticos”, y que “la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, establecerá las medidas necesarias para garantizar la integridad del patrimonio de biodiversidad nacional, incluidos los organismos generados en condiciones naturales y bajo cultivo por los productores, así como la defensa de los derechos de propiedad intelectual de las comunidades indígenas y campesinas”.

La referencia a los pueblos indígenas en la Ley General de Desarrollo Social<sup>5</sup> se encuentra en el objeto y los objetivos de la ley. En ella se establece que la política de desarrollo social se sujetará a los principios de respeto a la diversidad y libredeterminación de los pueblos y comunidades indígenas. En el primer caso se pretende que al diseñar y ejecutar las políticas de desarrollo social se tome en cuenta el “reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias”. En ese mismo sentido, con referencia al segundo principio enunciado, se busca un “reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organiza-

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004.

ción; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado”.

La segunda referencia se encuentra en el título tercero de la ley, denominado “De la Política Nacional de Desarrollo Social”, y se refiere específicamente a los objetivos de la ley. Entre éstos se incluye “propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social”.

### **La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**

A la par de las leyes que contienen algunos derechos relativos a los pueblos indígenas, se han ido modificando algunas relacionadas con las instituciones encargadas de su aplicación. Entre las instituciones federales de este tipo se encuentra la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas,<sup>6</sup> institución con carácter de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa. Esta institución tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Muy similar a la institución que le antecedió, el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión cuenta con un órgano de gobierno denominado Junta de Gobierno; un Director como órgano de Administración; y un Consejo Consultivo como órgano de Consulta y Vinculación. La Junta de Gobierno se integra por su presidente, que es designado libremente por el titular del Ejecutivo Federal de entre sus miembros, y los titulares de las

<sup>6</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 21 de mayo de 2003.

Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Economía, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Comunicaciones y Transportes, Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, y el Director General de la Comisión, que participa sólo con derecho a voz.

Entre las atribuciones de la Junta se encuentran las de aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Comisión y su programa operativo anual; definir los criterios, prioridades y metas de la Comisión; definir los lineamientos y criterios para la celebración de convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación; aprobar, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las adecuaciones presupuestales a los programas de la Comisión que no impliquen la afectación de su monto total autorizado, recursos de inversión, proyectos financiados con crédito externo ni el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos; decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos excedentes; autorizar la apertura de cuentas de inversión financiera; autorizar los criterios de distribución del total de los recursos adicionales que se aprueben en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; aprobar el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera; la administración desconcentrada de funciones, programas y recursos; las disposiciones y criterios para racionalizar el gasto administrativo y autorizar las erogaciones identificadas como gasto sujeto a criterios de racionalidad, y el Estatuto Orgánico de la Comisión.

El Director General de la Comisión es designado y removido libremente por el presidente de la República, de quien depende directamente, y tiene entre sus atribuciones las de ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aun aquellas que requieran cláusula especial; formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República; ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno; dar a conocer a la Junta de Gobierno las propuestas del Consejo Consultivo de la Comisión; ejercer el presupuesto de la Comisión con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; suscribir y negociar títulos de crédito, así como tramitar y obtener cartas de crédito, previa autorización de la

Junta de Gobierno sujetándose a las disposiciones legales y administrativas aplicables; elaborar y presentar el Estatuto Orgánico y el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera para aprobación de la Junta de Gobierno; aprobar las Reglas de Operación y la reglamentación interna de los programas sustantivos, así como sus modificaciones; expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios de la Comisión; acordar las condiciones generales de trabajo de la Comisión; proporcionar la información que le soliciten los comisarios públicos; informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio de las facultades que este artículo le concede, y las que le confieren los ordenamientos aplicables y las demás que, con fundamento en la ley, le delegue la Junta de Gobierno.

El Consejo Consultivo de la Comisión se integra por representantes de los pueblos indígenas, instituciones académicas y de investigación nacionales, especialistas en materia indígena; representantes de organizaciones sociales que trabajen con las comunidades indígenas; los integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y un representante por cada uno de los gobiernos de las entidades federativas en las que estén asentados pueblos y comunidades indígenas.

El Consejo Consultivo de la Comisión tiene dentro de sus funciones analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas. A diferencia de los otros órganos de gobierno que deciden las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, el Consejo sólo puede opinar o analizar aquéllas, o en el mejor de los casos, proponer al Consejo sus iniciativas, pero no hay seguridad de que éste las tome en cuenta.

Por todo lo anterior, se puede concluir que, igual que la reforma constitucional, la legislación federal que la regula no trasciende su carácter integracionista, desconociendo los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Si a esto se une el hecho de que las instituciones gubernamentales encargadas de ejecutarlas no se reformaron y no existen mecanismos para reclamar los derechos regulados, se entenderá que se trata de derechos inerjicables.



## **Los pueblos indígenas y el desarrollo en la legislación de los estados de la Federación**

De las 19 constituciones de los estados que forman la Federación mexicana, 16 contienen referencias al desarrollo de los pueblos indígenas, y de éstas sólo cuatro regulan los contenidos constitucionales en leyes secundarias. Entre ellas resalta la del Estado de Oaxaca que es reglamentada por tres leyes diversas: la Ley para el Fomento y Desarrollo Integral de la Cafecultura, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades del Estado y la Ley Municipal para el Estado. Asimismo, sobresale la legislación del Distrito Federal, que sin contemplar disposición alguna en su Estatuto de Gobierno, contiene disposiciones reglamentarias en dos leyes y un acuerdo. Otro rasgo característico de las constituciones y leyes de los estados es que 12 de las 16 que hacen referencia al desarrollo indígena son anteriores a la reforma de la Constitución Federal y sólo cuatro son posteriores a ella. Cabe destacar que de las constituciones y leyes de los estados anteriores a la reforma constitucional, cuatro son anteriores incluso a los Acuerdos de San Andrés entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno Federal, que son la base de dicha reforma. A continuación se analiza cada una de ellas siguiendo un orden cronológico.

### **Anteriores a los Acuerdos de San Andrés**

La más antigua disposición sobre desarrollo en las constituciones de los estados de la República es la del estado de Guerrero que, dicho sea de paso, es una de las que no se han actualizado, situación que llama la atención

dada la cantidad de pueblos indígenas que habitan en ella. Su referencia a los pueblos indígenas data del año de 1987 y se limita a expresar, en su artículo 10, párrafo segundo, que “los poderes del Estado y los Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y en el marco de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del Estado de Guerrero, proveerán a la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales”.<sup>1</sup>

La siguiente Constitución es la del estado de Hidalgo y la disposición, contenida en su artículo 5, es del año de 1991.<sup>2</sup> En ella se recoge el espíritu culturalista del artículo cuarto de la Constitución Federal de 1992, el que fue reformado en agosto del 2001, pues expresa que “el Estado de Hidalgo tiene una composición pluricultural y reconoce los derechos a preservar la forma de vida y el bienestar y desarrollo de los grupos sociales de culturas autóctonas, dentro de sus propios patrones de conducta, en cuanto no contraríen normas de orden público, así como a que se consideren tales rasgos culturales en la justipreciación de los hechos en que participen, mediante criterios de equidad. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las diversas comunidades que lo integran y garantizará a sus componentes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Los poderes del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán en cuenta las prácticas y las costumbres jurídicas de las comunidades indígenas en los términos que las propias leyes establezcan”.

La tercera Constitución Política reformada antes de los Acuerdos de San Andrés es la del estado de Chihuahua, lo cual sucedió en el año de 1994<sup>3</sup> para incorporar en su artículo 64 como facultad del Congreso del estado, “dictar leyes para el progreso integral de los pueblos indígenas, previa consulta a éstos. Además, dichos pueblos podrán nombrar un representante ante el Congreso cuando se discutan las mencionadas leyes, en los términos del artículo 53 de esta Constitución”.

<sup>1</sup> *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, 27 de marzo de 1987.

<sup>2</sup> *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, 13 de octubre de 1991.

<sup>3</sup> *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua*, 1 de octubre de 1994.

La última Constitución de este grupo es la del Estado de México. En el año de 1995,<sup>4</sup> el Congreso del estado reformó el artículo 17, mismo que en su párrafo tercero establece que “las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes”.

Entre las dos primeras y las dos últimas constituciones existen diferencias sustanciales, ya que en las primeras se reconocen derechos a los pueblos, mientras en las dos últimas lo que se hace es aumentar las facultades del estado para incidir en el desarrollo de los pueblos indígenas en ellos existentes.

En el año de 2002 se expidió la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México,<sup>5</sup> la cual en su título primero, “De los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de México”, estipula que “es de orden público e interés social, reglamentaria del artículo 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y tiene por objeto reconocer y regular los derechos de los pueblos y comunidades indígenas”.

Asimismo, expresa que corresponde al Ejecutivo Estatal, a través de sus dependencias y organismos auxiliares: *a)* promover que las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social operen de manera conjunta y concertada con las comunidades indígenas; y *b)* promover el desarrollo equitativo y sustentable de las comunidades indígenas, impulsando el respeto a su cultura, usos, costumbres, tradiciones y autoridades tradicionales.

También estipula la creación del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México, con escasas o nulas atribuciones en desarrollo para los pueblos y comunidades indígenas.

Lo que sí regula la ley en cuestión es que “los pueblos y las comunidades indígenas tienen el derecho de decidir las 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 lo posible, su propio

<sup>4</sup> *Periódico Oficial del Estado de México*, 24 de febrero de 1995.

<sup>5</sup> *Periódico Oficial del Estado de México*, 10 de septiembre de 2002.

desarrollo económico, social y cultural en el contexto del Plan de Desarrollo del Estado de México.”

De la misma manera, dispone también que las comunidades indígenas tienen derecho a participar en la formación de los planes y programas de desarrollo estatal y regional y sectorizados que tengan aplicación en el territorio de la comunidad.

Por otro lado, determina que “el Estado y los gobiernos municipales deberán realizar estudios, en cooperación con las comunidades indígenas, a fin de evaluar la incidencia económica, social y cultural y sobre el ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos”. Los resultados de estos estudios se considerarán como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades del desarrollo.

El título tercero, “Del Desarrollo y Bienestar Social para los Pueblos y las Comunidades Indígenas”, contiene un capítulo, el segundo, relativo a la Cultura y Educación para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que en su artículo 40 precisa que “los pueblos y comunidades indígenas asentadas en el Estado de México, gozan del derecho social a vivir dentro de sus tradiciones culturales en libertad, paz y seguridad como culturas distintas y se garantiza su propio desarrollo contra toda forma de discriminación”.

Ahí se precisan también las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, entre las que se señala: “En el ámbito de sus atribuciones y presupuestos, apoyar a los pueblos y comunidades indígenas en el mantenimiento, protección y desarrollo de sus manifestaciones culturales actuales y en el cuidado de las de sus ancestros que aún se conservan, promoviendo la instalación, conservación y desarrollo de museos comunitarios, tecnologías, artes, expresiones musicales, literatura oral y escrita.”

El capítulo V, relativo a la Participación de los Pueblos y las Comunidades Indígenas en la Planeación y el Desarrollo Económico, refiere que “El Ejecutivo del Estado, a través de las instancias de planeación competentes, promoverá la participación de las comunidades indígenas en la formulación, diseño, aplicación y evaluación de programas de desarrollo del interés para dichas comunidades, en los términos que establezcan las previsiones presupuestales correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 apartado B fracción IX de la Constitución General de la República”.

En ese mismo capítulo se establece que el Ejecutivo del Estado podrá convenir con las comunidades indígenas la operación de programas y proyectos productivos conjuntos, tendientes a promover su propio desarrollo; además de que a través de los programas y proyectos productivos encaminados a la comercialización de los productos de las comunidades indígenas, se fomentará el aprovechamiento directo y se evitará el intermediarismo y el acaparamiento.

En el capítulo sobre el Desarrollo Económico de los Pueblos y las Comunidades Indígenas, se precisa que el estado y los municipios promoverán el desarrollo equilibrado y armónico de las comunidades indígenas y el resto de la población. En él se establece que “las artesanías, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos indígenas, se reconocen como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económico”. Para ello la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y el Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México ejercerán las atribuciones que la ley les encomienda, con arreglo a las prescripciones de la ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México.

Otras facultades establecidas a favor del gobierno es que el Ejecutivo del estado y los ayuntamientos fomentarán el ejercicio del derecho de las mujeres indígenas a los servicios de salud, a la educación bilingüe e intercultural, a la cultura, a la vivienda digna y decorosa, a la capacitación para realizar actividades que estimulen su desarrollo integral, a adquirir bienes por transmisión hereditaria o por cualquier otro medio legal, así como a desempeñar cualquier cargo o responsabilidad al interior de la comunidad y participar en proyectos productivos para el desarrollo comunitario, en igualdad de condiciones que el resto de los integrantes de las comunidades. Por otra parte, al Instituto Mexiquense de la Mujer se le faculta para que en el marco de sus atribuciones, establezca programas específicos para el desarrollo integral de la mujer indígena. También el Instituto Mexiquense de la Juventud deberá gestionar ante las autoridades correspondientes el otorgamiento de becas para los jóvenes indígenas, con el propósito de contribuir a su formación profesional y desarrollo integral, y finalmente “el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, establecerá programas y acciones para atender a los indígenas, específicamente a los adul-

tos en plenitud y a las personas con capacidades diferentes, promoviendo su reinserción a la vida productiva”.

La crítica que se puede formular a esta legislación es que, al igual que muchas leyes y reformas en derechos y cultura indígena de los estados de la República, tiene el mismo corte indigenista y asistencialista. A lo más que llega es a representar un catálogo de buenas intenciones, pero en la práctica la situación de los pueblos y comunidades indígenas sigue siendo igual o mucho peor en lo que se refiere al desarrollo o mejora en el nivel de vida. Lo que se requiere es una real voluntad del gobierno de fomentar y propiciar un cambio respecto de los pueblos indígenas del Estado de México.

### **Posteriores a los Acuerdos de San Andrés**

La primera constitución estatal que se reformó después de la firma de los Acuerdos de San Andrés fue la del estado de Campeche. Dicha reforma incluyó en el párrafo segundo, del párrafo sexto, de su artículo también sexto, una lacónica disposición donde se expresa que “el Estado apoyará el desarrollo y promoción de conocimientos, medicina tradicional y tecnologías indígenas”.<sup>6</sup> Esta disposición se reglamentó en la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, aprobada cuatro años después de la reforma constitucional.<sup>7</sup> Dicha ley declara entre sus disposiciones generales que tiene como objeto, entre otros “[...] el establecimiento de las obligaciones de los Poderes del Estado y las autoridades municipales, en lo relativo a sus relaciones con los pueblos y comunidades indígenas, para elevar el bienestar social de sus integrantes promoviendo su desarrollo a través de planes, programas y acciones específicas”.

El capítulo VI de ella, compuesto de cuatro artículos –del 34 al 37– está dedicado a reglamentar el desarrollo. En el artículo 34 declara que “es obligación del Estado y de los Municipios establecer programas de desarrollo, en las comunidades indígenas, tendientes a elevar sus niveles de vida, respetando sus costumbres, usos y tradiciones. En los presupuestos de egresos del Estado y de los Municipios deberá incluirse una partida especí-

<sup>6</sup> *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de julio de 1996.

<sup>7</sup> *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 15 de junio de 2000.

fica para tal fin”. Esta disposición se complementa con lo dispuesto en el artículo 35, donde se establece que “los recursos previstos en los presupuestos de egresos del Estado y los Municipios, destinados a las comunidades, indígenas, deberá aumentarse anualmente en el porcentaje necesario para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley”.

Similar obligación se establece para los municipios del estado en el artículo 36, al disponer que “en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos de los Municipios deberán considerarse las previsiones necesarias a efecto de que, de los recursos que perciben, se destine una partida específica para apoyar el desarrollo equitativo de las comunidades indígenas que se encuentren dentro de su jurisdicción”, mientras en el siguiente expresa que “para la elaboración de los planes y programas de desarrollo de las comunidades indígenas se tomará en cuenta la opinión y participación de las mismas”.

En síntesis, la ley establece que en los presupuestos de egresos del estado y los municipios se prevean partidas específicas para el desarrollo de los pueblos indígenas del Estado, y se les consulte en la elaboración de los programas de desarrollo, aunque dado el carácter de sujetos de derechos que les reconoce la constitución a éstos, sería importante que participaran del diseño de los programas y la ejecución de los mismos, como ordena el derecho internacional.

Más lacónica que la del Estado de México, la Ley de Campeche contiene más derechos específicos y obligaciones del estado para hacerlos efectivos.

La Constitución Política del Estado de Querétaro, reformada en noviembre de 1996,<sup>8</sup> es bastante escueta en materia de desarrollo indígena. Su artículo doce, en su párrafo segundo, se limita a expresar que “las leyes propiciarán el desarrollo económico, político y social de los grupos étnicos de la entidad, sobre la base del respeto de sus lenguas, tradiciones, costumbres, creencias y valores que los caracterizan”.

La Constitución Política del Estado de Quintana Roo, reformada también en abril de 1997<sup>9</sup> para incluir los derechos de los pueblos indígenas en ella, no hace referencia al desarrollo. No obstante, la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, dedica su

<sup>8</sup> *Periódico Oficial del Estado de Querétaro*, 11 de noviembre de 1996.

<sup>9</sup> *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 30 de abril de 1997.

capítulo VIII al tema, en términos similares a los de la ley del estado de Campeche.

En su artículo 36 expresa que “es obligación del Estado y los municipios establecer un programa permanente de desarrollo en las comunidades indígenas tendiente a elevar sus niveles de bienestar, con respeto a sus costumbres, usos y tradiciones, para que realicen sus actividades productivas, de infraestructura y vivienda, así como para proporcionarle servicios de salud, educación y bienestar social”. Congruente con ello, el mismo artículo determina en un segundo párrafo que “en los Presupuestos de Egresos del Estado y de los municipios, deberá incluirse una partida específica para tal fin”; agregando en el siguiente artículo que “los recursos previstos en los Presupuestos de Egresos del Estado y los municipios, destinados a las comunidades indígenas, deberán aumentarse anualmente en un porcentaje superior al índice inflacionario del año del ejercicio inmediato anterior”.

El artículo 38 expresa que “los municipios dictarán las medidas reglamentarias a efecto de que, de los recursos que se les asignan, también se distribuyan con un sentido de equidad entre las comunidades indígenas que se encuentren dentro de su jurisdicción”, y en el siguiente prescribe que “los planes y programas de desarrollo de las comunidades indígenas, se acordarán con el Gran Consejo Maya”.

Como puede verse, la Ley de Cultura, Derechos y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo siguió el rumbo de la del estado de Campeche.

Como expresamos al principio del capítulo, la Constitución Política del Estado de Oaxaca es la más prolífica en legislación, lo que no necesariamente se traduce en la que más y mejor reconoce los derechos indígenas. De hecho, las disposiciones de su Constitución Política son bastante breves. En su artículo 94, reformado en el año de 1998, tan sólo expresa que “los Municipios del Estado y las comunidades indígenas del mismo, podrán asociarse libremente tomando en consideración su filiación étnica e histórica para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas, que tengan por objeto”, entre otros, “la realización de programas de desarrollo común” y “las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos”.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 6 de junio de 1998.

Dentro de las leyes reglamentarias se encuentra la Ley para el Fomento y Desarrollo Integral de la Cafeticultura, aprobada ocho años atrás<sup>11</sup> pero aun vigente. En ella se contempla la creación del Consejo Estatal del Café, el cual tiene, dentro de sus funciones: “fomentar el desarrollo integral de la cafeticultura, normando las acciones necesarias para ello, otorgando asesoría técnica, educación, capacitación continua y permanente, y estímulos a los cafecultores ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, difundiendo los métodos y procedimientos más adecuados para modernizar el sector e incrementar la productividad, tomando siempre en consideración el grado de cultura de las etnias y los grupos sociales, en coordinación con las dependencias federales y estatales vinculadas al agro”.

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, igual que las anteriores que se han analizado, contiene un capítulo específico —el VIII— sobre desarrollo, mismo que se compone del artículo 58 al 63.

El artículo 58 declara que “el Estado procurará activamente eliminar la desigualdad y toda forma de discriminación económica, social y cultural, promoviendo relaciones entre los pueblos y comunidades indígenas y entre ellos y el resto de la sociedad, que descarten todo supuesto de superioridad de un grupo sobre los demás e impulsará la construcción de una sociedad armónica, basada en el respeto a la diversidad política, cultural y lingüística”. Una declaración con buenos objetivos, pero al no contener instrumentos para lograrlos se vuelve de aplicación ambigua.

El artículo 59 expresa que “con respecto a la autonomía municipal, los ayuntamientos dictarán las medidas legales a efecto de que las participaciones federales, los ingresos que se deriven de convenios con el Estado y la Federación, así como los derivados de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos municipales se distribuyan con un sentido de equidad entre las comunidades que integran sus municipios, considerando sus disponibilidades presupuestales y las necesidades de las mismas. En el siguiente numeral agrega que “para la determinación del monto de los recursos a distribuir entre las comunidades a que se refiere el párrafo anterior, los ayuntamientos deberán tomar en cuenta la opinión que al respecto le formulen los Consejos de Desarrollo Municipal constituidos por disposición de la normatividad correspondiente”.

<sup>11</sup> *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 4 de abril de 1990.

Por otra parte, el artículo 60 determina que “de acuerdo con la normatividad vigente, el Estado convendrá la aplicación de recursos con las asociaciones de comunidades y de municipios de pueblos indígenas, para la operación de programas y proyectos formulados conjuntamente. Así mismo, establecerá a petición expresa de aquéllas los sistemas de control necesarios para el manejo de los recursos y la asistencia técnica requerida, a fin de que se ejerzan en forma eficiente y transparente, debiendo informar oportuna y cabalmente a las asociaciones.

El artículo 62 prescribe que “el Estado, de acuerdo con sus programas presupuestales, descentralizará sus servicios, para prestarlos con eficiencia y respaldar mejor a los pueblos, comunidades y asociaciones de comunidades y de municipios de los pueblos indígenas en los términos acordados con éstos”; agregando en el siguiente que “deberá incluir en forma expresa, en sus programas y planes de desarrollo, los acuerdos que establezca con los pueblos, las comunidades y las asociaciones de comunidades y de municipios de los pueblos indígenas, con pleno respeto a su autonomía”.

A diferencia de los estados de Campeche y Quintana Roo, el de Oaxaca no destina un presupuesto específico para pueblos indígenas, se limita a imponer reglas a los municipios para que repartan equitativamente entre sus comunidades su presupuesto, sea federal, estatal o generado por actividades municipales; asimismo se obliga a descentralizar sus servicios para el desarrollo y a coinvertir con las asociaciones municipales para el desarrollo de los municipios que intervengan en ellas.

Estas disposiciones se reiteran en la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.<sup>12</sup> Esta ley, en su artículo 19 expresa que “los planes de desarrollo municipal, deberán contener programas y acciones tendientes al crecimiento y bienestar de los pueblos indígenas a que hace referencia el artículo anterior, respetando sus formas de producción y comercio”, mientras en el artículo fija como atribuciones de los ayuntamientos “formular y fomentar programas de organización y participación comunitaria, en los trabajos colectivos de beneficio común que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio, conforme a los usos y costumbres de cada región étnica”.

<sup>12</sup> *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 10 de enero de 2003.

La Constitución Política del Estado de Nayarit contiene disposiciones sobre desarrollo contradictorias entre ellas. En su artículo 7, reformado en el año de 1999,<sup>13</sup> expresa que “el Estado garantizará a sus habitantes, sea cual fuere su condición, la protección y promoción del desarrollo de los valores de nuestras etnias indígenas, conforme a las bases y principios siguientes”. Se trata, como se ve, de una disposición proteccionista, que niega los derechos de los pueblos. No obstante, el mismo artículo expresa, refiriéndose a los pueblos indígenas, que “nuestra composición étnica plural, se sustenta en los pueblos y comunidades indígenas que los integran y a los cuales les asiste el derecho a la libre determinación expresada en autonomía para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica y cultural; en la creación de sus sistemas normativos, sus usos y costumbres, formas de gobierno tradicional, desarrollo, formas de expresión religiosa y artística y en la facultad para proteger su identidad y patrimonio cultural”. Esta última norma reconoce derechos y por lo mismo entra en contradicción con la anterior.

Por último, el artículo expresa que los pueblos indígenas “deberán participar en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo educativo, productivo, económico, cultural o social que se relacione con sus comunidades”. Se trata de una norma que no reconoce derechos sino establece obligaciones, lo cual rompe con la disposición anterior.

La Constitución Política del Estado de Chiapas,<sup>14</sup> reformada en el mismo año que la anterior, expresa en el párrafo sexto del artículo 14 que “el Estado, con la participación de las comunidades indígenas, instrumentará los planes y programas necesarios para impulsar su desarrollo económico”. Se establece así que es obligación del Estado instrumentar los programas, en tanto los pueblos indígenas tienen el derecho de participar en ellos.

La Ley de Derechos Indígenas del Estado de Chiapas,<sup>15</sup> aprobada el mismo año que la reforma constitucional, dedica su capítulo X al desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas del estado. Como la de Oaxaca, comienza con una declaración en su artículo 65, donde expresa que “el Estado y los municipios promoverán el desarrollo de las relaciones económicas entre las comunidades indígenas, y entre éstas y las demás po-

<sup>13</sup> *Periódico Oficial del Estado de Nayarit*, 21 de agosto de 1999.

<sup>14</sup> *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, 17 de junio de 1999.

<sup>15</sup> Aprobada el 29 de julio de 1999.

blaciones de la entidad”. Nótese que la titularidad del derecho ya no es de los pueblos y comunidades indígenas, sino de los municipios.

En el artículo 66 se sigue en esa lógica, al expresar que “el Ejecutivo del Estado, a través de las instancias correspondientes, celebrará convenios con las comunidades indígenas de la entidad, para la implementación de programas y proyectos productivos, que tengan como objetivo primordial el desarrollo económico de esas comunidades”. Aquí desaparece inclusive el derecho de participación establecido en la Constitución del estado. Además de lo anterior, el artículo expresa que “en los programas y proyectos productivos conjuntos se evitará el intermediarismo y se fomentará el aprovechamiento directo que genere la comercialización de sus recursos y productos”.

El artículo 67 expresa que “las autoridades estatales y municipales competentes, a petición de las comunidades indígenas, otorgarán a éstas asistencia técnica y financiera para el óptimo aprovechamiento de sus recursos”; el 68 determina que “el Ejecutivo del Estado, en coordinación con las autoridades federales, coadyuvará con las autoridades indígenas tradicionales, a fin de ofrecerles capacitación para identificar formalmente las necesidades prioritarias de los programas comunitarios, en la planeación e información presupuestal”, y el 69 finaliza diciendo que “a fin de optimizar la utilización de las materias primas y de fomentar la creación de fuentes de trabajo en las comunidades indígenas, el Estado impulsará el establecimiento de industrias, cuya propiedad corresponda a las propias comunidades indígenas”. En fin, ningún derecho para los pueblos o comunidades indígenas, sólo facultades para los órganos del Estado.

La Constitución Política del Estado de Veracruz, reformada en el año 2000,<sup>16</sup> expresa en el cuarto párrafo de su artículo 6 que “el Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable”. Congruente con la disposición anterior, la fracción XIV del artículo 114 determina que “los municipios, en términos de las leyes estatales, estarán facultados para que los recursos que le asigne la Legislatura se distribuyan con un sentido de equidad, incorporando a las comunidades indígenas que posean la categoría administrativa de agencia municipal”, lo

<sup>16</sup> *Periódico Oficial del Estado de Veracruz*, 3 de febrero de 2000.

anterior, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal y las necesidades de los indígenas y sus comunidades, y la siguiente complementa a ésta al establecer que “los municipios que cuenten con población indígena, podrán incorporar a representantes de ésta a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos de la Ley Orgánica del Municipio Libre”.

Cierra este grupo de constituciones políticas la de Sinaloa, expresando en su artículo 13 que “el Estado de Sinaloa, tiene una composición pluricultural y reconoce el derecho a preservar la forma de vida de sus pueblos indígenas, y elevar el bienestar social de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, religión, la educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico y artesanal, medio ambiente, recursos, medicina tradicional y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.

### **Posteriores a la reforma constitucional**

Las constituciones de los estados de la República reformadas después de la reforma de la Constitución Federal se distinguen de las que se modificaron antes porque contienen una normatividad abundante en materia de desarrollo, lo que no debe interpretarse en el sentido de que profundizan en el reconocimiento de los derechos, pues muchas veces se trata de declaraciones y en otras de facultades de los órganos estatales, más que de derechos de los pueblos.

Una de las primeras constituciones de los estados reformada después de la reforma federal fue la de San Luis Potosí.<sup>17</sup> En su artículo 9 se incluyeron diversas disposiciones sobre derechos indígenas, incluyendo el derecho al desarrollo. La primera de ellas expresa que:

[...] asegurando la unidad de la Nación la ley establecerá sus derechos y obligaciones conforme a las bases siguientes:

<sup>17</sup> *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*, año LXXXVI, edición extraordinaria, segunda sección, 11 de julio de 2003.

- I. El Estado reconoce a sus pueblos indígenas su unidad, lenguas y derechos históricos, manifiestos éstos en sus comunidades indígenas a través de sus instituciones políticas, culturales, sociales y económicas, así como su actual jurisdicción territorial, formas autonómicas de gestión y capacidad de organización y desarrollo internos;
- II. Al tenor de lo dispuesto en el Apartado B del artículo 2º de la Constitución Federal, el Estado y los municipios con la participación de las comunidades establecerán las instituciones, el sistema y las políticas para garantizar el desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas. La ley incorporará las bases que la Constitución federal refiere, y establecerá los mecanismos y procedimientos para el cumplimiento de esta obligación en los siguientes aspectos:
  - a) Impulso al desarrollo regional.
  - b) Incremento en todos los ámbitos a los niveles de educación con uso del idioma indígena correspondiente, además del español, incorporando las características interculturales específicas.
  - c) Acceso efectivo a todos los servicios de salud con aprovechamiento de la medicina tradicional.
  - d) Mejoramiento de la vivienda, y ampliación de cobertura de todos los servicios sociales básicos.
  - e) Incorporación de las mujeres al desarrollo.
  - f) Ampliación de la red de comunicaciones, y posibilidad para los pueblos y comunidades indígenas para adquirir y operar sus propios medios de comunicación.
  - g) Impulso a las actividades productivas y al desarrollo sustentable de las comunidades.
  - h) Establecimiento de políticas para la protección de los migrantes indígenas y sus familias.
  - i) Consulta a los pueblos indígenas para la elaboración de los planes Estatal y municipales sobre el desarrollo integral.

De igual manera, expresa que “el Congreso del Estado y los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán equitativamente las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, para cumplir con las disposiciones de este artículo, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en su ejercicio y vigilancia”. Y cierra con una norma donde se expresa que “el Estado reconoce los mismos derechos a las comunidades que sean equiparables a las descritas en el contenido de este artículo”.

Con una redacción distinta, el contenido de la norma constitucional de San Luis Potosí es similar a la de la Constitución Federal. Como consecuencia de la reforma constitucional, el Congreso estatal aprobó la Ley Reglamentaria del Artículo 9° de la Constitución Política del Estado, sobre Derechos y Cultura Indígena, ordenamiento que dedica su capítulo VII a lo que denomina “Del desarrollo humano y social”.

El capítulo se compone de cinco artículos que van del 48 al 52. En el primero de ellos se estipula como deber de los municipios las siguientes acciones de gobierno:

- I. Establecer las políticas, medidas, programas y proyectos específicos pertinentes, para brindar las facilidades fiscales, manejo directo de apoyos, financiamiento y promoción para agregar valor a los productos y servicios que generen las comunidades indígenas, así como estimular y fortalecer la asociación de éstas para la comercialización y la creación de infraestructura, que permita elevar su capacidad competitiva en los mercados.
- II. Fomentar y desarrollar, a través del Sistema Estatal para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, un proyecto de ahorro y crédito en cada comunidad indígena Náhuatl, Téenek y Pame, en el que las comunidades, y en particular las mujeres indígenas, administren y operen sus propios recursos, y los que les sean transferidos de manera directa para tal fin, así como otros recursos de programas y proyectos donde sea exigible su revolvencia y puedan fortalecer su capitalización.
- III. Brindar la capacitación necesaria para fomentar y desarrollar estrategias de ahorro, crédito y mezcla de recursos como un elemento sustancial para desarrollar esquemas de participación, vinculación y educación de las mujeres indígenas, y generar un aprovechamiento del capital social existente en las comunidades.
- IV. Fomentar la creación de infraestructura para el acopio, selección e industrialización de los productos agropecuarios de las comunidades indígenas, desde un enfoque orientado a la integración de cadenas productivas, a través de programas y proyectos específicos.
- V. Desarrollar un programa de transferencia tecnológica, modernizando la infraestructura de las comunicaciones en lo general y en lo particular en los centros de enseñanza, introduciendo o actualizando la telefonía y la informática en las regiones y comunidades indígenas.

- VI. Garantizar el incremento de las capacidades de los individuos de la comunidad indígena, para lo cual diseñarán modelos de organización, capacitación y 7adiestramiento, apegados a la necesidad de mejorar los productos y los servicios que potencialmente la comunidad pueda desarrollar.
- VII. Actualizar y ampliar los servicios educativos orientados a incrementar las capacidades laborales y profesionales en personal comunitario en situación de trabajo, ligándolo con el financiamiento para el establecimiento y desarrollo de la pequeña empresa y la cooperativización de las necesidades, a fin de generar autoempleo, reducción de costos en la producción o transformación de productos, e incrementar márgenes de utilidad.
- VIII. Promover el servicio social, así como la aportación de universidades, colegios y empresas, de teorías, prácticas, conocimientos y recursos articulados a iniciativas de las comunidades indígenas, creando para tal fin un Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Desarrollo de Capacidades.

Los siguientes artículos contienen igual facultades del estado, no derechos de los pueblos. El artículo 49 prevé que “el Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán reconocer las faenas o trabajos comunitarios, que consistan en la realización de obras y servicios voluntarios y de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas o de autoridades municipales y comunitarias, y considerarlos como pago de contribuciones municipales en especie”; mientras el 50 determina que “los municipios establecerán en los Bandos de Policía y Gobierno, los mecanismos para considerar los usos y costumbres de las comunidades indígenas, así como las decisiones de sus asambleas, respecto a la regulación de la venta de bebidas alcohólicas y medidas encaminadas a la prevención de la delincuencia”; y el 51 expresa que “en el marco de las prácticas tradicionales de las comunidades indígenas, y de acuerdo a sus sistemas normativos internos, el Estado promoverá la participación plena de las mujeres en proyectos productivos, que bajo la propia administración de las mismas, tiendan a lograr el reconocimiento y respeto a su dignidad”.

El artículo 52 prescribe que “el Estado deberá prestar el apoyo indispensable a las comunidades indígenas, para que estén en condiciones de hacer efectivo el derecho constitucional de tener acceso a los medios masi-

vos de comunicación en sus lenguas, así como establecer sus propios medios de comunicación en sus lenguas originarias”.

La regulación no termina ahí. El capítulo VIII de la ley, denominado “Del ejercicio y vigilancia de asignaciones presupuestales”, también contiene disposiciones relacionadas con el desarrollo indígena. El capítulo se divide en dos secciones. La primera se denomina “De las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones de las autoridades para con las comunidades indígenas” y se compone de los artículos 53 al 55. En el artículo 53 prevé que el Estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán establecer las bases y mecanismos para la consulta directa a las comunidades indígenas para todos los asuntos que les atañen, a fin de estar en condiciones de establecer adecuadamente las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones previstas en la fracción XVI del artículo 9º de la Constitución Política del Estado, en los presupuestos de egresos que respectivamente aprueben”. En una norma del mismo artículo se agrega que “también deberán establecer administrativamente, las bases y mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior”.

En el siguiente número se establece que “para el efectivo ejercicio de las acciones establecidas en el artículo anterior, las autoridades, en sus distintos órdenes de gobierno, deberán observar en todo tiempo los principios de subsidiariedad y complementariedad en el diseño y aplicación de sus políticas públicas, y coordinarse con las propias comunidades indígenas”. En el último artículo de la sección se determina que “las comunidades indígenas asumirán las funciones de Contraloría Social y coadyuvarán con el órgano de gobierno correspondiente, estatal o municipal, en el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos correspondientes a la jurisdicción comunitaria de que se trate”; agregando que “a fin de que las comunidades cumplan con este cometido, las autoridades estatales y municipales están obligadas a proporcionarles la información que les soliciten, en relación con los programas y proyectos de cuyo seguimiento o evaluación se trate”.

La sección segunda se denomina “De las asignaciones presupuestales municipales administradas directamente por las comunidades” y se compone por los artículos 56 al 59. El primero de ellos expresa que “las comunidades indígenas presentarán anualmente ante los ayuntamientos, con toda

oportunidad y con su respectiva acta de Asamblea General Comunitaria, sus proyectos y programas de obras y servicios para beneficio común, a fin de que aquéllos estén en condiciones de asignarles las partidas presupuestales correspondientes, para la realización de dichos proyectos y programas”. Sobre el mismo tema, el siguiente determina que “corresponderá a cada comunidad establecer, con base en un plan de desarrollo comunitario, los proyectos, programas, obras o servicios prioritarios, en la administración de las partidas presupuestarias asignadas. Los ayuntamientos deberán al efecto brindar la capacitación y asesoría técnica y metodológica, de manera permanente a través de prestadores de servicio y/o mediante estrategias de formación de las personas que la comunidad designe”.

El artículo 58 establece como deber de los ayuntamientos asignar “las partidas presupuestales a que se refiere el artículo 56 de esta Ley, de manera equitativa, para lo cual deberán tomar en cuenta como criterios básicos la mayor o menor población y el nivel de pobreza de las comunidades, así como el impacto social y humano de las obras proyectadas, considerando para ello las demandas y prioridades comunitarias enunciados en el artículo anterior”.

Finalmente, el artículo 59, relacionado con el 55 de la sección anterior, expresa que “la vigilancia y control de las partidas presupuestales administradas directamente por las comunidades, se llevará a cabo mediante los sistemas y mecanismos implementados por la propia comunidad a través de su máxima autoridad, y en coordinación con las autoridades municipales. Para tal efecto, el Estado y los municipios prestarán a las comunidades el apoyo que éstas requieran, tanto en el orden administrativo, como en el de capacitación”.

Aparte de los dos capítulos anteriores, el IX, denominado “Del sistema estatal para el desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas”, también contiene disposiciones relacionadas con el desarrollo de los pueblos indígenas. El artículo 60 define al Sistema Estatal para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas como “la instancia de coordinación, concertación y consulta en la que participan los diversos órganos de gobierno, estatal y municipales, y las comunidades indígenas, para el desarrollo de sus pueblos”. En el mismo artículo se determina que “en todo caso, este Sistema Estatal coordinará sus programas y acciones con las autoridades comunitarias”.

El artículo 61 expresa que el Sistema Estatal para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, “definirá un modelo de política de Estado orientada a promover el desarrollo, la participación y la consulta directa de los pueblos y comunidades indígenas, facilitando la concurrencia de la acción pública, del gobierno y la sociedad en su conjunto”. Relacionado con el contenido de éste, el siguiente expresa que “la comunidad podrá diseñar un programa de desarrollo comunitario que deberá ser considerado en el proceso de planeación del Sistema para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, el que para tal fin prestará el apoyo y la capacitación técnica suficiente a las comunidades para la realización de su respectivo programa”.

El artículo 63 prescribe que “la comunidad deberá ser informada periódicamente del avance de los programas de desarrollo, por parte del Sistema para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas”, y el último que “los programas de desarrollo comunitario y su evaluación anual, serán validados por la Asamblea General Comunitaria”.

La Constitución Política del Estado de Durango, reformada en febrero del 2004,<sup>18</sup> contiene disposiciones similares a la de San Luis Potosí. En su artículo 2, fracción B, establece que “el Estado 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”. Asimismo, prevé que, “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 el gobierno del estado y los municipios, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos, de conformidad con las leyes de la materia.

<sup>18</sup> *Periódico Oficial del Estado de Durango*, 22 de febrero de 2004.

- II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación y el Estado.
- 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 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. 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 propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.
- VII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio del estado, 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.

- VIII. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del planes estatal y municipales de desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Como en la Constitución Federal, la de Durango expresa que, 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.

Otra constitución política de los estados que contiene disposiciones sobre desarrollo de los pueblos indígenas es la de Jalisco, reformada en abril del 2004.<sup>19</sup> Su artículo 4° comienza definiendo los sujetos de derechos en los mismos términos que la Constitución Federal. Dice:

El Estado de Jalisco 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.

También, igual que la Constitución Federal, contiene un apartado B relativo a instituciones y políticas indigenistas. En él se expresa que “el Estado 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”. De la misma manera, determina que:

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

<sup>19</sup> *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 29 de abril de 2004.

- 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 presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.
- II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas.
- III. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.
- IV. 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.
- V. 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 vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.
- VI. 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.
- VII. 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 medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.
- VIII. 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 propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

- IX. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas en el territorio del Estado, 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; y
- X. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes Estatal y Municipales de Desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Igual que en la Constitución Federal, en ésta también se expresa que “para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, el Congreso del Estado 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”, y que “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”. Por último, la fracción III del artículo 15 expresa que “las leyes propiciarán el desarrollo social, económico, político y cultural de las comunidades a que se refiere el párrafo primero del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la base del respeto a sus tradiciones, costumbres, usos, lenguas, recursos y entorno ambiental, valores y formas específicas de organización social, atendiendo a la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.

La Constitución Política del Estado de Puebla fue reformada en diciembre del 2004.<sup>20</sup> En su artículo 13 declara que “el Estado de Puebla tiene una composición pluricultural y multilingüística, sustentada original-

<sup>20</sup> *Periódico Oficial del Estado de Puebla*, 10 de diciembre de 2004.

mente en sus pueblos y comunidades indígenas Náhuas, Totonacas o Tutunakuj, Mixtecas o Ñuu Savi, Tèpehuas o Hamaispini, Otomíes o Hñähñü, Popolocas o N'guiva y Mazatecas o Ha shuta enima”, los cuales se asentaron en el territorio que actualmente ocupa la entidad desde la época precolombina y conservan instituciones sociales, económicas, culturales y políticas que les son propias.

En un siguiente párrafo expresa que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, mismas que establecerán las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a las siguientes bases”:

- I. Los pueblos y comunidades indígenas establecidos en el Estado y reconocidos en esta Constitución, tendrán derecho a la libre determinación, mismo que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad estatal y nacional, para:
  - a) Determinar y desarrollar sus formas internas de organización social, cultural, política y económica.
  - b) Hacer la elección o designación de sus autoridades tradicionales e internas de convivencia y de organización social, económica, cultural y política, aplicando sus sistemas normativos con respeto al pacto federal y la soberanía del Estado.
  - c) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución, respetando las garantías individuales y sociales, 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.
  - d) Proteger y promover, dentro de los ámbitos de competencia del Estado y Municipios, el desarrollo de sus lenguas, culturas, recursos, usos y costumbres; el acceso al uso y disfrute preferentes de los recursos naturales ubicados en sus tierras o en la totalidad del hábitat que ocupan, de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal; su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo; sus formas de

expresión religiosa y artística, así como su acervo cultural y, en general, todos los elementos que configuran su identidad.

- II. La ley establecerá los procedimientos que garanticen a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas el acceso efectivo a la jurisdicción o protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte individual o colectivamente, las autoridades deberán tomar en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley, y asegurarse que se respete su derecho a contar durante todo el procedimiento con la asistencia de un intérprete y un defensor que tengan conocimiento de su lengua y cultura.
- III. El Estado y los Municipios deberán combatir cualquier práctica discriminatoria e impulsar el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, mediante instituciones y políticas diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, teniendo las siguientes obligaciones:
  - a) Impulsar el empleo de los indígenas y su contratación preferencial en las obras, programas y acciones institucionales que se realicen en las regiones indígenas.
  - b) Adecuar los programas de desarrollo urbano y vivienda a las necesidades y realidad de los pueblos y comunidades indígenas atendiendo a su especificidad cultural.
  - c) Promover la educación bilingüe, intercultural, laica y diferenciada, a efecto de que responda a las aspiraciones, necesidades, realidad y diferencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas.
  - d) Realizar programas de fomento a las actividades culturales, deportivas y recreativas, así como para la construcción de espacios para estos fines, promoviendo la participación equitativa de jóvenes, niñas y niños indígenas.
  - e) Desarrollar proyectos específicos para la infraestructura básica y la construcción, ampliación y mantenimiento de vías de comunicación que beneficien directamente a las comunidades indígenas.
  - f) Establecer los mecanismos de consulta que resulten apropiados para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo, así como cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y para que en su caso, se incorporen las recomendaciones y propuestas que realicen, en términos de las disposiciones constitucionales.

- IV. Las leyes, las instituciones y organismos que conforman el Sistema Estatal de Salud, reconocerán e incorporarán la medicina tradicional de los pueblos indígenas, sus médicos tradicionales, sus terapéuticas y sus productos, remedios y suplementos alimenticios, estableciendo programas para fortalecerlos y desarrollarlos, así como para apoyar la nutrición y alimentación de los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, en especial de su población infantil.
- V. El Estado, en coordinación con el Gobierno Federal, establecerá políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones que defiendan sus derechos laborales, ayuden a mejorar las condiciones de salud, velen por el respeto de sus derechos humanos y promuevan la difusión de sus culturas.
- VI. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán organizarse, coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.
- VII. El Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán equitativamente las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, para cumplir con las disposiciones antes señaladas, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en su ejercicio y vigilancia; y
- VIII. Los miembros de otros pueblos o comunidades indígenas de la Nación, que por cualquier circunstancia se encuentren asentados o de paso por el territorio del Estado, gozarán de los mismos derechos y garantías que este artículo y las leyes que lo reglamenten, confieren a los pueblos y comunidades indígenas del Estado.

La Constitución del Estado de Morelos fue la última en reformarse, ya que lo hizo hasta julio del 2005. En su artículo 2 Bis declara que “el estado de Morelos tiene una composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística, sustentada originalmente en sus, pueblos y comunidades indígenas”. Reconoce la existencia histórica y actual en su territorio de los pueblos y protege también los derechos de las comunidades asentadas en ellos por cualquier circunstancia. El Estado reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación de sus pueblos y comunidades indígenas, ejercida en sus formas internas de convivencia y organización, sujetándose al marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y estatal.

En el siguiente párrafo determina que “esta Constitución establece sus derechos y obligaciones conforme a las bases siguientes:

- XI. La ley reconocerá a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas el derecho a su etnicidad y al etnodesarrollo, residan temporal o permanentemente en el territorio del Estado de Morelos;
- XII. De conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado y los municipios, con la participación de las comunidades, establecerán las instituciones y las políticas para garantizar el desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas. La ley incorporará las bases que la Constitución Federal y la presente Constitución refieren, así como establecerá los mecanismos y procedimientos para el cumplimiento de esta obligación en los siguientes aspectos:
  - a) Impulsar al desarrollo regional y local.
  - b) Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media y superior.
  - c) Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles, así como definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, con apoyo de las leyes en la materia y en consulta con las comunidades indígenas, e impulsar el respeto y el conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación.
  - d) Acceso efectivo a todos los niveles de salud, con aprovechamiento, promoción y desarrollo de la medicina tradicional.
  - e) Mejoramiento de la vivienda y ampliación de cobertura de todos los servicios sociales básicos.
  - f) Aplicación efectiva de todos los programas de desarrollo, promoción y atención de la participación de la población indígena.
  - g) Impulso a las actividades productivas y al desarrollo sustentable de las comunidades indígenas.
  - h) Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas en el desarrollo de sus comunidades, 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 en la vida comunitaria.

- i) Establecimiento, desarrollo e impulso de políticas públicas para la protección de los migrantes indígenas y sus familias, transeúntes, residentes no originarios y originarios del Estado de Morelos;
- j) Consulta a los pueblos y comunidades indígenas para la elaboración de los planes estatal y municipales sobre el desarrollo integral, y
- k) El Congreso del Estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas, en los presupuestos de egresos que aprueben, para cumplir con las disposiciones de este artículo, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en su ejercicio y vigilancia, a través de la Comisión de Asuntos Indígenas de los ayuntamientos.

Por último, el artículo 40 otorga facultades al Congreso del estado para “legislar dentro del ámbito de su competencia y en lo que no esté expresamente reservado a la Federación, sobre la materia de derechos, desarrollo, cultura y educación de las comunidades indígenas, asentamientos humanos, regularización de la tenencia de la tierra, reservas ecológicas, territoriales y utilización del suelo”.

### **Legislación del Distrito Federal**

La legislación del Distrito Federal también contiene algunas normas jurídicas relacionadas con los pueblos indígenas y el desarrollo, algunas regulando facultades de la Administración Pública y otras aplicables a los órganos de coordinación y consulta.

### **Facultades de la Administración Pública**

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>21</sup> estipula en su artículo 15 que el Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, entre otras dependencias. De igual manera, en su artículo 23 Quintus, enumera las facultades que dicha

<sup>21</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 198, 29 de diciembre de 1998.

Secretaría tiene en el despacho de las materias relativas a la equidad de las comunidades étnicas y la tutela de derechos indígenas: “Coordinar el diseño, operación y ejecución de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal desarrollen en materia de derechos indígenas; diseñar, operar y ejecutar planes, programas y proyectos destinados a garantizar los derechos pluri-culturales y pluriétnicos de la población indígena radicada en el Distrito Federal; concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas; establecer relaciones de vinculación y cooperación con organizaciones nacionales e internacionales especializadas en asuntos indígenas y étnicos; diseñar, operar y ejecutar programas de educación cívica y de cultura de la legalidad, enfocados a prevenir y erradicar conductas discriminatorias por razones étnicas; fomentar la vinculación e intercambio económicos y culturales con las comunidades étnicas del Distrito Federal; asesorar a las dependencias y entidades del Distrito Federal, en temas relacionados con los derechos indígenas; participar y organizar foros, seminarios y congresos nacionales e internacionales sobre asuntos étnicos e indígenas del Distrito Federal y desarrollar e impartir cursos y programas de capacitación y actualización sobre asuntos indígenas y étnicos del Distrito Federal.”

### **Órganos de coordinación**

En el mes de febrero de 2007<sup>22</sup> se emitió un acuerdo por el que se crea la Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas del Distrito Federal, donde se estipula que dicha Comisión es el órgano encargado de la coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas. La Comisión se integra por los titulares de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, quien la presidirá; la Secretaría de Gobierno; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; la Secretaría de Desarrollo Económico; la Secretaría de Medio Ambiente; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Salud; la Secretaría

<sup>22</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de febrero de 2007.

de Cultura; la Secretaría de Educación; la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo; la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; y los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial.

El mismo documento establece que los titulares de las dependencias y órganos político-administrativos (delegaciones) podrán designar a un representante propietario y su suplente, quienes asistirán a las sesiones de la Comisión de manera permanente, salvo en los casos en que los titulares decidan intervenir personalmente en las sesiones de la misma, para lo cual bastará con su presencia en la sesión respectiva. Y cuando a juicio de los integrantes de la Comisión resulte conveniente contar con la opinión o asesoría de funcionarios, especialistas, académicos, intelectuales representantes de los pueblos indígenas y de las comunidades étnicas, podrán invitarlos a participar en sus sesiones. Entre las atribuciones de la Comisión se encuentran:

Establecer y definir los lineamientos y criterios de coordinación y transversalidad de los programas de equidad dirigidos a los pueblos indígenas y las comunidades étnicas; determinar los mecanismos de coordinación operativa entre las dependencias, entidades y delegaciones del Distrito Federal en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas; definir las estrategias de coordinación con autoridades federales y estatales en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas; evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas instrumentados por el Gobierno del Distrito Federal en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas; informar anualmente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal sobre los programas, acciones y resultados de la Comisión; elaborar investigaciones, estudios y diagnósticos en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas; proponer a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades la organización de foros, seminarios y congresos en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas; proponer la firma de convenios de colaboración con organismos nacionales e internacionales en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas; promover la impartición de cursos de capacitación y actualización en materia de pueblos indígenas y comunidades étnicas; aprobar la creación, modificación o cancelación de las subcomisiones que considere necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones; definir las reglas de operación del Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y las Comunidades Étnicas del Distrito Federal; y aprobar su reglamento interno.

La Comisión se reunirá en sesiones ordinarias cuando menos una vez cada tres meses y en sesiones extraordinarias cuando las circunstancias así lo ameriten. La convocatoria de sesiones debe ser emitida por el Presidente de la Comisión o el Secretario Técnico. Asimismo para poder sesionar la Comisión requiere contar con la mayoría simple del total de sus integrantes.

Las facultades de los integrantes de la Comisión son:

Proponer acciones y medidas para el cumplimiento de las atribuciones y fines de la Comisión; participar en la elaboración de los programas de trabajo tanto de la Comisión como de las Subcomisiones que le correspondan; integrarse a las Subcomisiones que determine la Comisión; analizar y votar los asuntos que se pongan a consideración de la Comisión; proponer a la Comisión los asuntos que deban ser tratados y acordados en las sesiones de la mismas; dar cumplimiento oportuno a los acuerdos de la Comisión que sean de su competencia; emitir comentarios y observaciones tanto en las sesiones de la Comisión como en el proyecto de Acta que al efecto levante el Secretario Técnico; firmar las actas correspondientes a las sesiones a las que hubiesen asistido; y los demás que les confiera la Comisión.

Al presidente de la Comisión le corresponde convocar y presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias; coordinar los trabajos de la Comisión; designar al Secretario Técnico de la Comisión; conocer el avance y cumplimiento de los acuerdos aprobados por la Comisión; dirigir y moderar los debates durante las sesiones de la Comisión; mantener informado al Jefe de Gobierno y demás dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, sobre los programas, acciones y resultados de la Comisión; y las demás que le confiera la Comisión.

### **Órganos de consulta**

También para el cumplimiento de sus atribuciones la Comisión se auxiliará del Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas y de un Secretario Técnico.

Por lo que se refiere al Consejo Consultivo, éste es un órgano de representación y participación de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas, mismo que se integra por miembros representativos de los diversos

pueblos y organizaciones indígenas, así como por representantes de las distintas comunidades étnicas, organismos no gubernamentales e instituciones académicas que residan en la ciudad de México. El Presidente y Secretario Técnico de la Comisión fungen como Presidente y Secretario Técnico del Consejo Consultivo.

Al Secretario Técnico de la Comisión le corresponden las siguientes atribuciones:

Suplir al Presidente de la Comisión en caso de ausencia; presentar al Presidente la propuesta de orden del día de las sesiones de la Comisión, para su autorización; dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión; pasar lista de asistencia en cada sesión a los miembros de la Comisión; levantar las actas de sesión de la Comisión y enviarlas a los integrantes para su revisión; convocar a las sesiones de la Comisión a los invitados especiales y las demás que le confiera el Presidente de la Comisión.

Finalmente, la Ley de fomento para el desarrollo económico del Distrito Federal,<sup>23</sup> en su artículo 34 establece que la Secretaría de Desarrollo Económico promoverá la capacitación mediante convenios institucionales, procurando

[...] la orientación de grupos específicos de la población, que por sus características y necesidades lo requieran, a programas especiales que mejoren su perfil productivo, en particular para jóvenes, mujeres y personas de la tercera edad, para los núcleos indígenas que habitan en el Distrito Federal y para las personas discapacitadas, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo.

Como en el caso de varios estados de la República, más que de derechos de los pueblos indígenas, se trata de facultades de los órganos estatales para diseñar y ejecutar programas asistenciales.

<sup>23</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de diciembre de 1996.

## Conclusiones

Del contenido de las normas jurídicas internacionales y nacionales se pueden derivar algunas conclusiones que muestran el estado en que se encuentra la legislación mexicana sobre el desarrollo de los pueblos indígenas y los pendientes que de ella se derivan.

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, no sólo de los pueblos indígenas. Por virtud de este derecho, los pueblos indígenas están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político. El derecho humano al desarrollo implica la realización del derecho de los pueblos indígenas a la libredeterminación.

Como parte de su derecho al desarrollo y dentro del ejercicio de su derecho a la libredeterminación, los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

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

El correlato de estos derechos es la obligación de los gobiernos para que el ejercicio de los mismos sea posible, lo cual incluye la obligación del gobierno de tomar medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y

continua de sus condiciones económicas y sociales, comprendidas las esferas del empleo, la capacitación, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social. De la misma manera, debe responsabilizarse de desarrollar, junto con los pueblos indígenas, medidas que protejan los derechos de los pueblos indígenas, sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales, sus instituciones y garanticen el respeto de su integridad.

Por otro lado, de lo dispuesto en la Constitución Federal mexicana se desprende la obligación de los tres niveles de gobierno de establecer instituciones que se encarguen de las políticas estatales dirigidas hacia los pueblos indígenas, mismas que deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con los interesados. El objetivo de estas instituciones sería promover la igualdad de oportunidades entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad, así como garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

La conversión del Instituto Nacional Indigenista en Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) no satisface las condiciones jurídicas que, según la misma Constitución Federal, debe reunir la institución que se encargue de las políticas indigenistas, sobre todo porque no fue diseñada ni es operada conjuntamente con los pueblos indígenas. El hecho de que cuente con un Consejo Consultivo no es suficiente para cumplir con la disposición constitucional, porque los consejeros no representan a sus pueblos y tampoco conducen a la institución, pues por ley ésta es función de la Junta de Gobierno, integrada por los titulares de diversas secretarías de la Administración Pública Federal y del Poder Legislativo. Además, hemos indicado que dicho Consejo sólo es un órgano de consulta y vinculación con los pueblos indígenas y la sociedad, a diferencia del Consejo del extinto INI (en donde de acuerdo con la ley, los indígenas estaban representados), que tenía facultades de decisión.

Frente a lo anterior, es correcto afirmar que esta norma denota una falta de visión sobre el multiculturalismo y la interculturalidad, lo cual es contradictorio con lo dispuesto en la propia Constitución, que reconoce la pluriculturalidad de la nación mexicana. En efecto, el pluriculturalismo o pluralismo es la descripción de una realidad social mientras la interculturalidad es el diseño de políticas públicas que atiendan a las problemáticas que ello genera. Pero en la Constitución Federal existe una incongruencia entre reconocer, por un lado, a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colec-

tivos, entre ellos el derecho a la autonomía, y por el otro, mandar a una institución del Estado para la elaboración de políticas específicas de carácter monocultural, dirigidas hacia ellos. Un Estado en que se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, en congruencia con el derecho internacional, debería reconocer el derecho de éstos a diseñar su propio desarrollo y facultar a las diversas instituciones que lo conforman a participar en la ejecución de dichos planes.

La Ley de Planeación establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, los planes regionales y sectoriales tomando en cuenta los planteamientos que se formulen por los pueblos y comunidades indígenas. También dispone que las comunidades indígenas sean consultadas y puedan participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Por otro lado, la Constitución Federal establece que para garantizar el cumplimiento de las obligaciones 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. Esta norma establece tres obligaciones a cargo del Estado. Una de ellas es que al aprobarse los presupuestos federales y estatales, las legislaturas establezcan partidas específicas para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el apartado B del artículo 2 constitucional. La segunda es que se fijen las formas y procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas participen en el ejercicio de esas partidas, y la tercera es que se determinen los mecanismos adecuados para que los pueblos indígenas puedan vigilar la forma en que se ejercen tales partidas presupuestales.

En ese mismo sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 41, prescribe que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros aspectos, deberá contener “las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”; asimismo, las previsiones de

gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y, en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades.

De los estados de la República y los municipios no se tiene ninguna información. Esta parte debería reglamentarse para incluir proyectos específicos, procesos de seguimiento por los propios pueblos indígenas y elaboración de indicadores de medición de sus resultados.

Hay que decir que el hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contenga menos derechos que los reconocidos en el derecho internacional no es obstáculo para que aquéllos se incorporen en la legislación mexicana, toda vez que los derechos que la Carta Magna establece son derechos mínimos que pueden complementarse en las leyes o tratados internacionales, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto en la Constitución Federal, y como en el caso no la contravienen, se pueden incorporar en una ley nacional sin contravenir el orden internacional.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la legislación debería reconocer y garantizar el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo como derecho humano, parte del derecho a la libre determinación, lo cual implicaría el derecho de los pueblos a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo; lo mismo que a determinar y a decidir sus prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo, en particular, a determinar y elaborar todos los programas de salud, trabajo, vivienda y demás programas económicos y sociales que les afecten y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Como parte de lo anterior, la legislación debería establecer la obligación de los tres niveles de gobierno de tomar medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y continua de sus condiciones económicas y sociales, comprendidas las esferas del empleo, la capacitación y el perfeccionamiento profesionales, la vivienda, la salud y la seguridad social, respetando sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales, sus instituciones y garanticen el respeto de su integridad.

En ese mismo sentido, se debería reglamentar el contenido de la Constitución Federal para crear instituciones que se encarguen de las políticas estatales dirigidas hacia los pueblos indígenas, mismas que deben ser dise-

ñadas y operadas conjuntamente con los pueblos indígenas, con el objetivo de promover la igualdad de oportunidades entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad. Para ello es necesario revisar la naturaleza, estructura y objetivos de la CDI, entre otros objetivos, para determinar si será operativa o sólo normativa, porque actualmente su ley orgánica le otorga facultades normativas pero en la práctica opera programas, además, no puede señalar las deficiencias que encuentre en las secretarías de Estado porque carece de esas facultades.

De la misma manera, se debería revisar el objeto del Consejo Consultivo y darle facultades de dirección, seguimiento y evaluación de los programas de gobierno. Incluso él podría ser el que emitiera recomendaciones sobre las políticas públicas del gobierno.

También se debería establecer un Fondo para el Desarrollo Indígena, distinto al establecido en el Anexo 6 del PEF y fuera de él, donde se concentre el presupuesto indígena, estableciendo los criterios de asignación de recursos a los programas, los mecanismos para que los pueblos participaran en las decisiones del financiamiento de ellos y los mecanismos de vigilancia y evaluación de los mismos.



## Bibliografía

- A. Daes, Èrica-Irene (2003). “Breve revisión de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas del mundo”, en *Los derechos de los pueblos indígenas*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.
- A. Daes, Èrica-Irene (1998). “Evolución de las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas”. Documento de trabajo sobre el concepto de Pueblos Indígenas», en *Derechos de los pueblos indígenas*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Abi-Saab, G. (1999). “The legal formulation of de Right to Development (Subjets and Content”, citado en Felipe Gómez Isa, *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao, España.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1976). *Obra polémica*, SEP-INAH, México.
- Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Tesis aislada que es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Novena época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, tomo X, noviembre de 1999, Tesis P. LXXVI/99, p. 46.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada) (1994). PGR-UNAM, México.
- Berman, Howard R. (1993). “El desarrollo del reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas”, en ...*Nunca bebas del mismo cántaro*, IWGIA, Documento 15, Copenhague, Dinamarca.

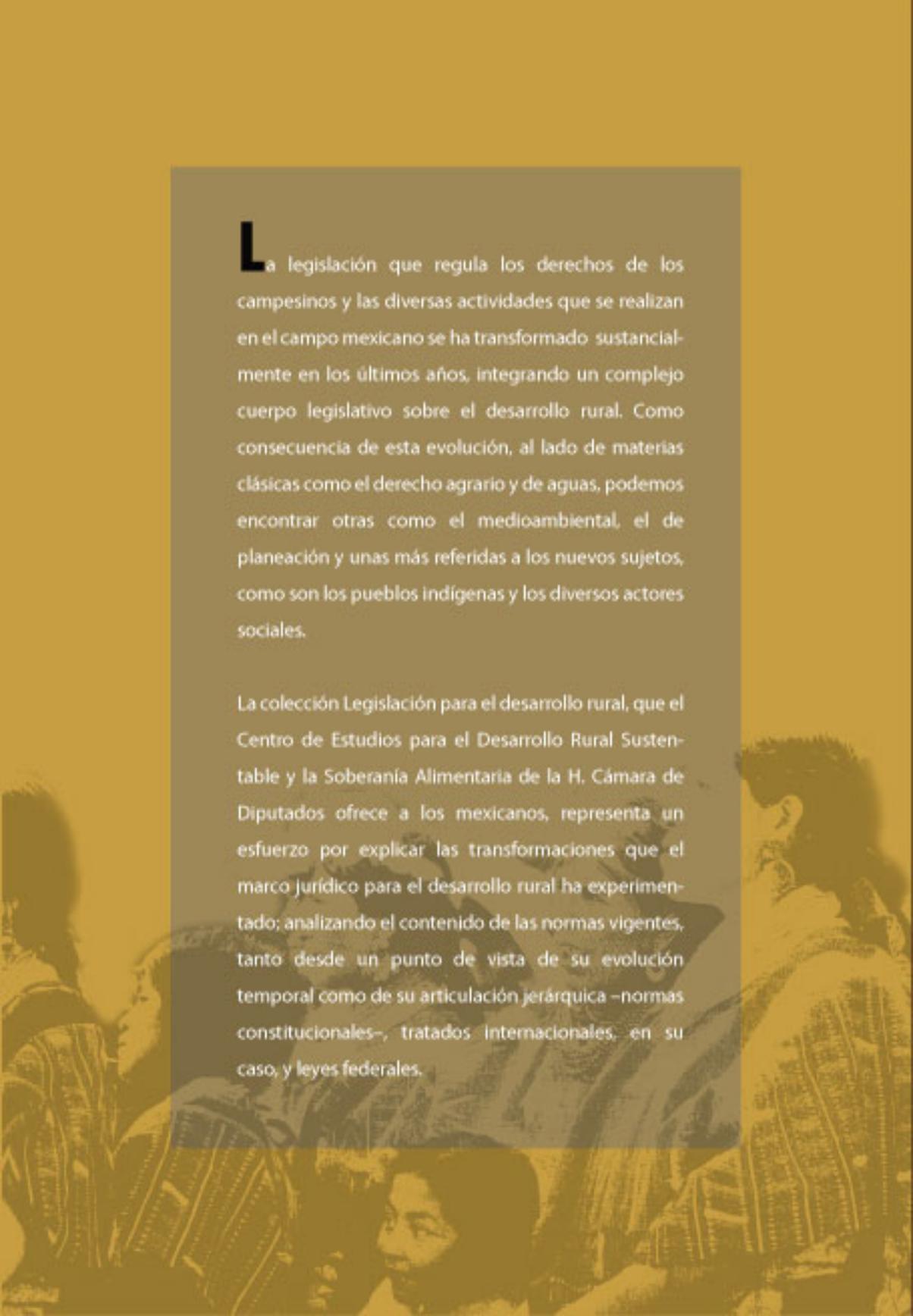
- Boletín Oficial del Estado*, 10 de diciembre de 1992.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1995). “El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas políticas y de organización”, en *Obras Escogidas*, tomo 2, INI-CIESAS- INAH-Dirección de Culturas Populares-SRA-FIFONAFE, México.
- Buergenthal, Thomas *et al.* (1984). *Manual de derecho internacional público*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Colom, Francisco (1998). *Razones de identidad, pluralismo cultural e integración política*, Antropos, España.
- De la Madrid Hurtado, Miguel (2000). “Comentarios al artículo 26”, en VV. AA, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada y concordada)*, tomo I, décimo quinta edición, UNAM-Porrúa, México.
- De Obieta Chalbaud, José A. (1993). *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*, Tecnos, España.
- Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004.
- Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2001.
- Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001.
- Diario Oficial de la Federación*, 21 de mayo de 2003.
- Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 1991.
- Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2006.
- Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 2001.
- Diario Oficial de la Federación*, Reforma a la Ley de Planeación, 13 de junio de 2003.
- Diario Oficial de la Federación*, Reforma a la Ley de Planeación, 23 de mayo de 2002.
- Díaz Muller, Luis (1991). “Las Minorías étnicas en sistemas federales: ¿Autodeterminación o autonomía?”, en *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, IJ-UNAM, México.
- Díaz Polanco, Héctor (1991). *Autonomía Regional: La libredeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI-UNAM, México.
- (2003). *Indigenismo y diversidad cultural*, Universidad de la Ciudad de México, Posgrado en Humanidades y Ciencias Sociales, México.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de febrero de 2007.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de diciembre de 1996.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 198, 29 de diciembre de 1998.
- Gómez Isa, Felipe (2003). *El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad*, Universidad de Deusto-Instituto de Derechos Humanos, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 1, Bilbao.

- González Casanova, Pablo (2000). “La paz en Chiapas y el camino de la democracia en México”, en Gabriel García Colorado e Irma Eréndira Sandoval (coords.), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, tercera edición Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones legislativas, México.
- Gutiérrez, Rodrigo *et al.* (2006). *La regulación jurídica del agua y el desarrollo rural*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, en prensa.
- Informe de la conferencia internacional sobre la población y el desarrollo, el Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994, A/CONF.171/13, de 18 de octubre de 1994.
- Kliksberg, Bernardo (2000). “Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo”, Documento de divulgación, Banco Interamericano de Desarrollo, junio 2000, Buenos Aires.
- López Bárcenas, Francisco (2001). *La diversidad mutilada: Los derechos indígenas en la legislación del estado de Oaxaca*, Instituto Nacional Indigenista, México.
- Mariño, Fernando M. (1996) “Desarrollos Recientes en la Protección Internacional de los Derechos de las Minorías y sus Miembros”, en Luis Pietro Sanchís, (coordinador), *Tolerancia y minorías: Problemas jurídicos y políticos*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, España.
- Navarrete M., Tarcisio *et al.* (1992). *Los derechos humanos al alcance de todos*, segunda edición, Diana, México.
- Oehmichen Bazán, María Cristina (2003). *Reforma del Estado. Política Social e Indigenismo en México 1988-1996*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Antropológicas, México.
- Organización de las Naciones Unidas (1998). Documento E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.86.xiv.3, párr. 376. En *Derechos de los Pueblos Indígenas*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- Organización Internacional del Trabajo (1996). Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y tribales, 1989, Oficina para América Central y Panamá, Costa Rica.

- (1996). Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Organización Internacional del Trabajo, Oficina para América Central y Panamá, Costa Rica.
- Pérez de Cuellar, Javier *et al.* (1996). *Nuestra diversidad creativa*. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, Unesco.
- Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de julio de 1996.
- Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 15 de junio de 2000.
- Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, 27 de marzo de 1987.
- Periódico Oficial del Estado de México*, 10 de septiembre de 2002.
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 6 de junio de 1998.
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 4 de abril de 1990.
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 10 de enero de 2003.
- Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 18 de junio de 1998.
- Periódico Oficial del Estado Chihuahua*, 1 de octubre de 1994.
- Periódico Oficial del Estado de Puebla*, 10 de diciembre de 2004.
- Periódico Oficial del Estado de Querétaro*, 11 de noviembre de 1996.
- Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*, 13 de octubre de 1991.
- Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, 17 de junio de 1999.
- Periódico Oficial del Estado de Nayarit*, 21 de agosto de 1999.
- Periódico Oficial del Estado de Durango*, 22 de febrero de 2004.
- Periódico Oficial del Estado de México*, 24 de febrero de 1995.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 29 de abril de 2004.
- Periódico Oficial del Estado de Veracruz*, 3 de febrero de 2000.
- Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 30 de abril de 1997.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca*, 10 de enero de 2003.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*, Año LXXXVI, edición extraordinaria, segunda sección, 11 de julio de 2003.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús (compilador) (1994). *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, ONU-OEA, tomo II, CND, México.
- (1994). *Instrumentos internacionales básicos de derechos humanos* (comentados), Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.
- Ruipérez, Javier (1995). *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, España.
- Sariego Rodríguez, Juan Luis (2003). “Políticas indigenistas y criterios de identificación de la población indígena en México”, en *Las dinámicas de la población indígena*, CIESAS-IRD, México.

- Resolución 2625 (XXV), del 24 de octubre de 1970.
- Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Rist, G. (1996). *Le développement. Histoire d' une croyance occidentale*, Presses Universitaires de Sciences Po, Paris.
- Sachs, W. (editor) (1996). *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú.
- Stavenhagen, Rodolfo (2000). *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.
- (1988). *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, Colmex-IIDH, México.
- [www.ivanillich.org/Lidicc.htm](http://www.ivanillich.org/Lidicc.htm)
- [www.politicaspUBLICAS.cl/2007\\_CEPAL\\_CAP3\\_IPS2006.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.cl/2007_CEPAL_CAP3_IPS2006.pdf)

*Los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo rural*, de la colección Legislación para el desarrollo rural, del CEDRSSA, se terminó de imprimir en diciembre de dos mil siete. En su composición se utilizaron tipos de las familias Caslon Old Face y Franklin Gothic Medium. El tiraje consta de mil ejemplares impresos sobre papel cultural. Edición e impresión: *mc editores*, Texcaltitla 27, 01830 Ciudad de México [mceditores@hotmail.com].



**L**a legislación que regula los derechos de los campesinos y las diversas actividades que se realizan en el campo mexicano se ha transformado sustancialmente en los últimos años, integrando un complejo cuerpo legislativo sobre el desarrollo rural. Como consecuencia de esta evolución, al lado de materias clásicas como el derecho agrario y de aguas, podemos encontrar otras como el medioambiental, el de planeación y unas más referidas a los nuevos sujetos, como son los pueblos indígenas y los diversos actores sociales.

La colección Legislación para el desarrollo rural, que el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la H. Cámara de Diputados ofrece a los mexicanos, representa un esfuerzo por explicar las transformaciones que el marco jurídico para el desarrollo rural ha experimentado; analizando el contenido de las normas vigentes, tanto desde un punto de vista de su evolución temporal como de su articulación jerárquica –normas constitucionales–, tratados internacionales, en su caso, y leyes federales.